

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Ciências e Tecnologia
Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente
Grupo de Ordenamento do Território

**AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA – APLICAÇÃO AOS PLANOS
MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

Por

MAFALDA MARIA MARQUES CORREIA

Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade
Nova de Lisboa para obtenção do grau de mestre em Ordenamento do Território e
Planeamento Ambiental

Orientador: Professor Doutor João Muralha Farinha

Lisboa
2009

Aos meus pais, à Raquel, à Carolina e ao Rafael

AGRADECIMENTOS

A todos os que contribuíram, de uma forma directa ou indirecta, para a concretização da presente dissertação de mestrado, dos quais destaco:

Professor Doutor João Muralha Farinha – pela orientação prestada;

Arquitecto Fernando Travassos, Doutor Vasco Raminhas, Arquitecto João Carlos Antunes que me abriram portas, numa fase fundamental do desenvolvimento desta dissertação;

A todos os que demonstraram disponibilidade em responder às entrevistas, nomeadamente, Professor Tomás Ramos e Arquitecta Ana Roxo;

Ao Conselho de Administração da CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, Agência de Desenvolvimento Regional de Setúbal, pelas horas dispensadas para realização desta Tese.

O meu muito obrigado.

SUMÁRIO

A presente dissertação exprime o trabalho de investigação prosseguido; a análise e a revisão do estado da arte relativo ao processo de Avaliação Ambiental Estratégica, nomeadamente, no que concerne à sua aplicação aos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Os recursos territoriais são fundamentais para a sobrevivência no Planeta, das gerações presentes e futuras, contudo, a sua exploração contínua e desregrada, ao longo dos anos, levou a que estes sofressem processos de ruptura e consequentemente se tornassem cada vez mais escassos.

Associado a este facto surgem ideias defendidas durante anos e que têm a ver com a “inesgotabilidade” dos recursos naturais e a possibilidade da sua contínua “renovabilidade”.

Apesar de, actualmente, haver uma cada vez maior percepção de que os recursos não são renováveis “ad eternum”, há ainda um grande trabalho a desenvolver no contexto da sensibilização e da implementação de metodologias e ferramentas no contexto da gestão/planeamento sustentável dos recursos que tem que ser levado a cabo de forma célere, isenta e responsável.

A AAE surge como uma dessas metodologias, que pode contribuir para acautelar e/ou mitigar os possíveis efeitos ambientais decorrentes de intervenções ao nível dos recursos naturais e territoriais.

No âmbito desta dissertação foram analisados conceitos, metodologias de abordagem à AAE na sua aplicação aos Planos Municipais de Ordenamento do Território, tendo em conta a realidade nacional e alguns casos europeus. Foram realizadas entrevistas com o intuito de identificar os principais constrangimentos e potencialidades à aplicação da mesma, nomeadamente em Portugal.

A AAE é uma ferramenta recente, que ainda tem um longo percurso a percorrer para obter os resultados de sustentabilidade a que se propõe, no entanto, a sua implementação constitui um grande passo nesse sentido.

O esclarecimento dos cidadãos e a sua mobilização, nomeadamente a nível local, para participar neste processo constitui um desafio que tem que ser superado, de forma a potenciar a prevenção dos impactes ambientais decorrentes da implementação dos planos.

ABSTRACT

The present dissertation pretends to show the investigation work and review the state-of-the-art regarding the process of Strategic Environmental Assessment (SEA), namely applied to land use planning.

The territorial and natural resources are short, and although this perception is growing, we must to improve our methodologies and our tools, so that the process of planning could be more and more integrated and consequently more sustainable.

Within the scope of this dissertation, were analysed concepts, methodologies in SEA and its application to local land use plans, concerning the Portuguese and European experience. Surveys were conducted to identify constrains and opportunities in its application, in Portugal.

The SEA is a recent tool that must to cross a strong way to obtain sustainable results, however its implementation was a big step in that sense.

The understanding and mobilization of the citizens, namely at local level to participate in SEA process is a challenge that must be exceed, to increment the prevention of environmental impacts of the plans.

SIMBOLOGIAS E NOTAÇÕES

AAE – Avaliação Ambiental Estratégica

AIA – Avaliação de Impacte Ambiental

IAIA – International Assessment Impact Association

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

APPLA – Associação Portuguesa dos Planeadores do Território

LBA – Lei de Bases do Ambiente

LBPOT – Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território

CA – Comissão de Acompanhamento

CCDR_LVT – Comissão de Coordenação e desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

CE – Comissão Europeia

CM – Câmara Municipal

CMP – Câmara Municipal de Palmela

CMS – Câmara Municipal de Setúbal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGOTDU – Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DL – Decreto-lei

ERAE – Entidades Competentes com Responsabilidades Ambientais Específicas

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

OT – Ordenamento do Território

PDM – Plano Director Municipal

PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território

PP – Plano de Pormenor

PU – Plano de Urbanização

PGU – Plano Geral de Urbanização

RJIGT – Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

UE – União Europeia

Ambiente - designa o conjunto dos sistemas físicos, químicos e biológicos e suas relações com os factores económicos, sociais e culturais com efeito directo, ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem. (Lei de Bases do Ambiente - Lei nº11/87, de 7 de Abril).

Avaliação Ambiental Estratégica – a identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes de um plano ou programa, realizada durante um procedimento de preparação e elaboração do plano ou programa e antes de o mesmo ser aprovado ou submetido a procedimento legislativo, concretizada na elaboração de um relatório ambiental e na realização de consultas, e a ponderação dos resultados obtidos na decisão final sobre o plano ou programa e a divulgação pública de informação respeitante à decisão final (Decreto-Lei nº232/2007 de 15 de Junho).

Avaliação de Impacte Ambiental – corresponde ao processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos biofísicos (físicos e ecológicos conjugados), sociais e outros efeitos relevantes de propostas de desenvolvimento, antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos (IAIA,1999).

Estratégia - é um conceito decorrente originalmente da ciência militar e refere-se genericamente ao estudo e planeamento de meios para atingir objectivos políticos. Pode ainda ser entendido como o conjunto de acções consideradas como meios importantes para a consecução de objectivos (Academia das Ciências de Lisboa, 2001). Ainda de acordo com Mintzberg(1994) as abordagens estratégicas em política e planeamento não se destinam a tentar saber o que pode acontecer no futuro, mas sim a tentar planear e guiar acções que constituam caminhos possíveis para um futuro desejável.

Factores Ambientais (FA) – Definem o âmbito ambiental relevante, ajustando ao tema, contexto e escala do objecto de avaliação os factores ambientais legalmente estabelecidos.

Factores Críticos para a Decisão (FCD) – Constituem os temas fundamentais para a decisão sobre os quais a AAE se deve debruçar, estruturam a análise e a avaliação de oportunidades e riscos em AAE, identificam os estudos técnicos necessários a realizar para reunir a informação necessária à decisão. Resultam de uma análise integrada do Quadro de Referência Estratégico, das Questões estratégicas do Objecto de Avaliação e dos Factores

Ambientais. Transferem o conceito de definição do âmbito usado em AIA para um nível estratégico, e dão resposta ao alcance da avaliação ambiental, conforme exigência legal.

Governança – designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

Ordenamento do Território – consiste na identificação de unidades territoriais e fundamentação das opções para a arrumação das classes de uso do solo existentes ou a promover.

Pressupõe uma atitude racionalista com vista à exploração dos recursos “naturais”, dando particular atenção à distribuição de uso e utilizações e suas complementaridades, com vista a alcançar configurações ideais com poder de sobrevivência.

Tanto o ordenamento como o planeamento têm por objecto a organização e gestão do espaço territorial, mas operam a escalas diferentes. Cabe ao planeamento assegurar a execução do modelo de ordenamento.

Planeamento Ambiental – não é mais do que o próprio planeamento. Adjectivar o planeamento com o termo ambiental tem contudo o papel de lembrar que as perspectivas, os conceitos e os critérios tradicionalmente usados em planeamento têm que ser modificados e adaptados a uma nova abordagem de desenvolvimento sustentável (Partidário, 2002).

Plano – é o resultado do processo de planeamento e gestão sempre que são explicitadas intenções e regras relativas a medidas e acções que os poderes públicos decidem adoptar para a resolução e prevenção de problemas, os quais definem o âmbito do plano. Deve incluir um conjunto de intenções e de medidas de carácter geral e específico cobrindo as questões do desenvolvimento urbano, do seu controlo e estímulo, bem como contendo as alternativas para a gestão.

Sustentabilidade - está associada ao conceito de desenvolvimento sustentável, que tem diversas definições formais das quais a mais conhecida é dada pela Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento no Relatório Brundtland: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração actual sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas próprias necessidades”.(..)

“(...) Ideally, SEA would help us to move toward a fairer, cleaner, more diverse world where wealthy countries do not “lean” on poorer ones, and where decisions are so environmentally sound that there is no more need for SEA.”

Riki Therivel and Maria do Rosário Partidário

“São tarefas fundamentais do Estado (...)

Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território; (...)”

in Constituição da República Portuguesa

ÍNDICE DE MATÉRIAS

I. INTRODUÇÃO	15
II. METODOLOGIA.....	Error! Bookmark not defined.
III. ENQUADRAMENTO	20
III.1. Conceito de Ambiente, Ordenamento do Território, Planeamento e sua integração.....	20
III.2. A Evolução do Planeamento Territorial em Portugal.....	24
III. 3. Desenvolvimento da Política de Ambiente Nacional e Internacional – Estratégias e Recomendações	29
IV. A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA. GÉNESE, EVOLUÇÃO, MODELOS, VANTAGENS E DESVANTAGENS DA SUA APLICAÇÃO.....	36
IV.1. Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impactes Ambientais.....	44
IV.2. Exemplos Ilustrativos da Prática de AAE– Breve Referência	50
IV.2.1. Alemanha – A AAE do Plano Territorial para Nauen.....	50
IV.2.2. Suécia – Plano Regional da Grande Estocolmo.....	53
V. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA SUA APLICAÇÃO AOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	56
V.1. Conceito, Objectivos e Objecto da AAE e sua Aplicação aos PMOT	56
V. 2. Aspectos Metodológicos da AAE nos PMOT	63
VI. CASOS DE ESTUDO: AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA DO PDM DE PALMELA E SETÚBAL	72
VI.1. Objectivo.....	72
VI.2. Justificação para a Selecção dos Casos de Estudo	73
VI.3. Metodologia	75
VI.3.1. <i>Caso de Estudo – Processo de Avaliação Ambiental Estratégica do PDM de Setúbal....</i>	76
VI.3.2. <i>Caso de Estudo - Avaliação Ambiental Estratégica do PDM de Palmela</i>	100
VI.4. Considerações Relativas aos Estudos de Caso	121
VII. ANÁLISE DOS CONSTRANGIMENTOS E DAS OPORTUNIDADES DO PROCESSO DE AAE	130
VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
ANEXO I- ENTREVISTAS.....	142

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. - Quadro metodológico utilizado no processo de investigação	19
Figura 3.1. – Esquema integrado de gestão ambiental e dos recursos.....	23
Figura 4.1. – Níveis de Decisão em AAE	48
Figura 5.1. – Fases do Processo de AAE	69

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1. – Entrevistas realizadas às equipas técnicas	17
Quadro 3.1. – Evolução temporal das Iniciativas de Âmbito Ambiental	30
Quadro 4.1. – Principais Diferenças entre AAE e AIA	47
Quadro 6.1. – Metodologia de Análise dos Estudos de Caso	75
Quadro 6.2. – Características do Município de Setúbal	78
Quadro 6.3. – População do Município de Setúbal (1801 – 2004)	78
Quadro 6.4. – Interação entre as orientações de planeamento do PDM e os Factores Críticos de Decisão.....	98
Quadro 6.5. – População do Município de Palmela (1801 – 2004)	101
Quadro 6.6. – Características do Município de Palmela.....	101
Quadro 6.7. - Principais problemáticas e oportunidades identificadas para cada Vector	103
Quadro 6.8. – Factores Críticos de Decisão identificados/descrição sumária	113
Quadro 6.9. - Questões Ambientais (QA) relevantes por Factor Crítico de Decisão	114
Quadro 6.10. - Lista dos Instrumentos de Planeamento identificados e sua Relevância Relativamente aos Factores Críticos de Decisão	116
Quadro 6.11. – Objectivos e Critérios de Avaliação dos FCD	117
Quadro 6.12. - Elementos que constam da Definição do Âmbito.....	123
Quadro 7.1. – Constrangimentos/Oportunidades para o Processo de AAE, em Portugal	131

I. INTRODUÇÃO

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) define-se como um “novo” instrumento de Política Ambiental suportado pela Directiva Europeia 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Junho de 2001, entretanto transposta para a Legislação Nacional pelo D.L. nº 232/2007 de 15 de Junho.

Sem dúvida que a problemática implícita às questões ambientais são da maior importância e ganham cada vez maior relevo no âmbito dos Planos Municipais de Ordenamento do Território – PMOT’S.

No âmbito das abordagens que se pretendem sejam cada vez mais integradas e sustentadas para avaliação e facilitação da decisão estratégica em Ordenamento do Território, de forma a antever problemas futuros a AAE surge como um instrumento que importa implementar e potenciar de forma a criar as sinergias necessárias para que a tomada de decisão estratégica ambiental se faça de forma isenta, célere e o mais participada possível.

A presente dissertação tem por objectivo a análise do estado da arte, nomeadamente, no que diz respeito a conceitos fundamentais de AAE, normativos e metodologias de aplicação, o papel que a AAE desempenha e/ou pode desempenhar na avaliação dos efeitos ambientais nos PMOT’S (diferentes níveis e considerações de natureza estratégica). Verificar qual o papel/competências e articulação das diferentes equipas que intervêm no Processo e qual o envolvimento das entidades do Estado relativamente aos mecanismos de acompanhamento e avaliação do Processo.

Finalmente, de forma a verificar na prática como é que o processo de AAE está a ser aplicado no terreno, proceder-se-á a uma análise de dois casos de estudo relativos à aplicação da AAE à Revisão dos Planos Directores Municipais dos Concelhos de Palmela e Setúbal, tendo em vista a análise de conceitos e metodologia implícitos à definição do Âmbito.

O trabalho de investigação inerente à presente dissertação baseou-se essencialmente em duas fases distintas: a primeira que efectua um enquadramento da matéria e define um quadro conceptual do estado da arte genérico para a AAE e a segunda que detalha e analisa o estado da arte para a AAE aplicada aos Instrumentos de Gestão Territorial, nomeadamente, Planos Municipais de Ordenamento do Território e especifica dois casos de estudo para a revisão do PDM de Palmela e Setúbal.

A figura 2.1. representa esquematicamente as etapas metodológicas do processo de investigação e as principais entradas de informação e técnicas utilizadas.

A primeira fase contemplou a definição do tema, âmbito e objectivos a alcançar. Nesta fase, efectuou-se uma revisão de conceitos de enquadramento à temática de Ordenamento e Planeamento do Território, Ambiente, Planeamento Ambiental e a integração destes conceitos, definindo-se assim uma linguagem conceptual de base.

Ainda nesta fase, traçou-se o panorama actual e evolutivo da Avaliação Ambiental Estratégica; sua génese, evolução, modelos, as vantagens e desvantagens da sua aplicação, bem como a sua relação, nem sempre bem definida, com a Avaliação de Impactes Ambientais e ainda uma breve referência a dois Casos de Estudo (Alemanha e Suécia). Desta forma, aferiu-se o estado da arte genérico na temática em estudo.

A segunda fase prendeu-se com a necessidade de detalhar mais pormenorizadamente o objecto concreto de Estudo “Avaliação Ambiental Estratégica aplicada aos Planos Municipais de Ordenamento do Território”; conceitos, objectivos, aspectos metodológicos, e a apresentação e análise de dois estudos de caso aplicados à Avaliação Ambiental Estratégica dos Planos Directores Municipais de Setúbal e Palmela.

Finalmente, procedeu-se a uma análise dos principais constrangimento e oportunidades identificados para o processo de AAE e ao inventariar das considerações finais que se afiguraram mais pertinentes e que resultaram do trabalho de investigação inerente a esta dissertação

Relativamente às técnicas utilizadas, aplicou-se a revisão bibliográfica, nomeadamente no desenvolvimento do ponto “III - Enquadramento”, “IV – Avaliação Ambiental Estratégica” e “V – Avaliação Ambiental Estratégica sua Aplicação aos Planos de Ordenamento do Território” e a realização de inquéritos, em formato entrevista.

O objectivo da aplicação desta ferramenta prendeu-se com a necessidade de identificar os principais constrangimentos e as oportunidades inerentes à utilização da AAE.

Estas entrevistas foram realizadas a “especialistas”, ou seja, indivíduos que desenvolvem investigação nesta área e aos interlocutores das equipas técnicas (equipa PDM e equipa AAE) dos dois estudos de caso, em causa; Setúbal e Palmela.

Assim, os entrevistados foram, na posição de especialistas o Professor Tomás Ramos, a Arquitecta Ana Roxo e o Professor Carlos Costa; e os elementos das equipas técnicas envolvidas são os que constam do quadro 2.1.

Quadro 2.1. – Entrevistas realizadas às equipas técnicas

	Equipa PDM Externa	Equipa PDM Interna	Equipa AAE Externa	Interlocutor interno da CM Para a AAE ¹
Setúbal	Arqt.º Jorge Silva ²	Dr.Vasco Raminhas	Dr.Amílcar Soares e Eng.ª Ana Horta	Dr.Vasco Raminhas
Palmela	–	Arqt.º João Carlos Antunes	Prof.ª Mª Rosário Partidário	Arqt.º João Carlos Antunes

Foram ainda estabelecidos contactos com entidades públicas que participam do Processo de AAE e têm responsabilidades específicas no mesmo, a saber: a CCDR_LVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e a APA – Agência Portuguesa de Ambiente.

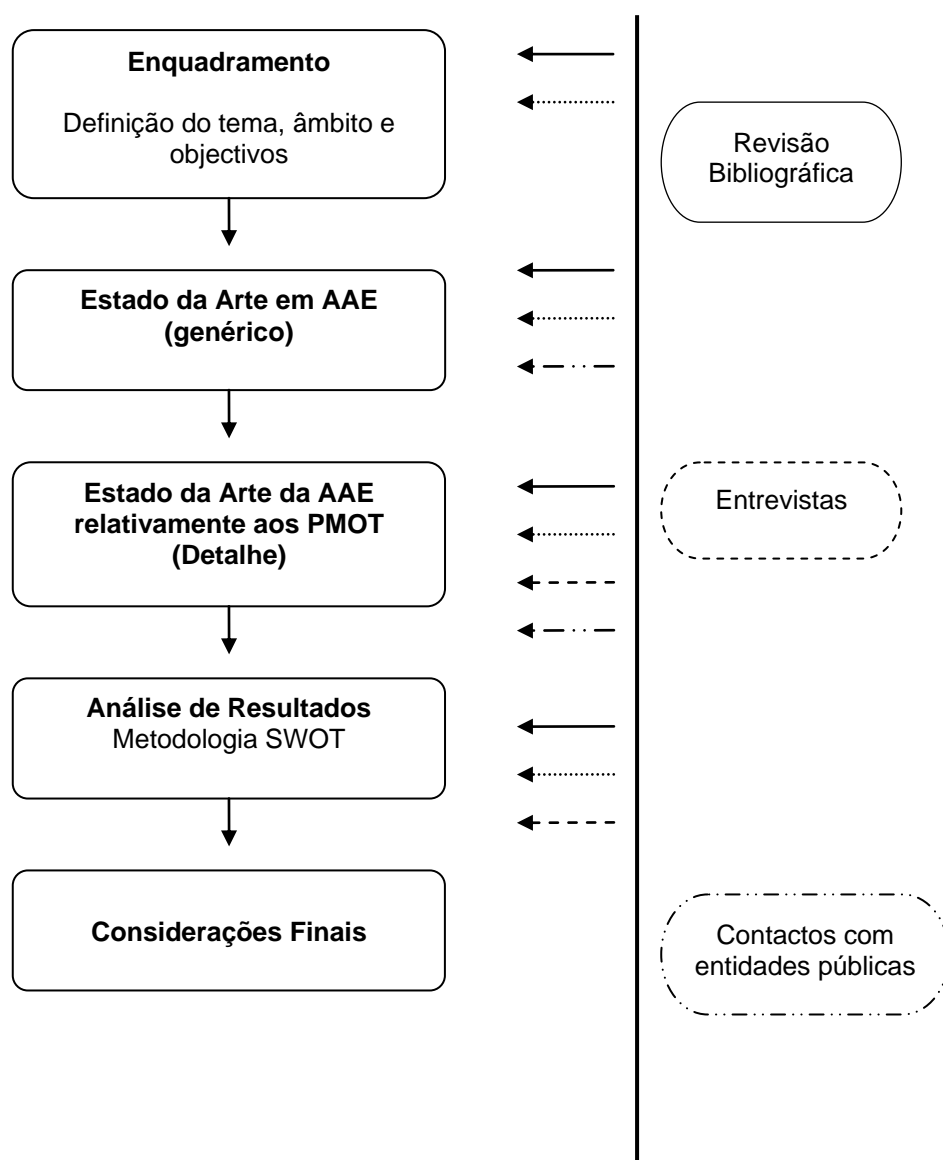
O contacto com a primeira entidade tinha o objectivo de efectuar o levantamento das entidades que consultaram a CCDR_LVT relativamente a consulta sobre o âmbito da AAE

¹ A responsável pela equipa do PDM é a Arqt.ª Ana Pisco

² Não foi possível a obtenção de resposta por parte do Arqt.º Jorge Silva e da Prof.ª Mª Rosário Partidário

e/ou conteúdo do relatório ambiental. Esta entidade nunca forneceu qualquer tipo de informação, mesmo após várias solicitações.

O contacto com a APA pretendia perceber se todas as competências/responsabilidades que esta entidade possui decorrente do DL nº 232/07 estão a ser cumpridas, a resposta obtida foi para consultar o portal da APA, o separador instrumentos, que tem um item – Avaliação Ambiental Estratégica, onde se pode encontrar informação acerca da questão.



Fonte: Partidário

Figura 2.1. - Quadro metodológico utilizado no processo de investigação

III. ENQUADRAMENTO

III.1. Conceito de Ambiente, Ordenamento do Território, Planeamento e sua integração

As Normas Urbanísticas (Costa Lobo et al., 1990) definem ordenamento do território como consistindo na “identificação de unidades territoriais e fundamentação das opções para a arrumação das classes de uso do solo existentes ou a promover.

Pressupõe uma atitude racionalista com vista à exploração dos recursos “naturais”, dando particular atenção à distribuição de uso e utilizações e suas complementaridades, com vista a alcançar configurações ideais com poder de sobrevivência. Os estudos de ordenamento devem estabelecer bases para as estratégias de desenvolvimento territorial tendo em vista economias de espaço, critérios de povoamento e de localização preferencial das actividades a nível regional e municipal.

Em termos metodológicos o ordenamento situa-se a montante do planeamento e apresenta-se, normalmente, com maior agregação que o planeamento, sendo este mais operativo ao visar o enquadramento de acções de projecto e obra e prever medidas para a dinamização do desenvolvimento.

Tanto o ordenamento como o planeamento têm por objecto a organização e gestão do espaço territorial, mas operam a escalas diferentes. Cabe ao planeamento assegurar a execução do modelo de ordenamento.

No entanto, para além deste conceito que se fixa numa perspectiva urbanística do território adoptando o pressuposto do uso dominante que se pretende, o que em gestão ambiental se transforma em usos adequados às potencialidades e limitações de capacidade de utilização de recursos, existem outros conceitos/definições.

A definição de Ordenamento do Território segundo a Carta Europeia de Ordenamento do Território entende o OT como uma visão, um objectivo e um conjunto de acções, devidamente articuladas no tempo e no espaço, que resultam na “tradução espacial das políticas económicas, social, cultural e ecológica da sociedade”. Essa visão motiva um conjunto de acções, que se concretiza através do planeamento.

A componente de recursos naturais surge como um quadro de referência biofísico, sem que, na grande maioria dos casos, se questione sobre a sustentabilidade e sobre a importância de garantir uma utilização dos recursos, no quadro da sua renovabilidade, e este é um aspecto urgente a ser integrado, em termos metodológicos, na prática do ordenamento do território.

A integração de políticas de recursos físicos e naturais no processo de ordenamento do território carece de instrumentos auxiliares que, através da interpretação de políticas de gestão de recursos existentes, permita o estabelecimento dos critérios, das prioridades e das condições necessárias à formulação de estratégias sustentáveis em ordenamento do território (Partidário, 1998).

Actualmente, falar de ambiente apenas de forma referenciada a elementos específicos, é insuficiente. O sistema ambiental caracteriza-se por uma variedade de elementos e uma complexidade de relações intrínsecas que só podem ser entendidas se encaradas de uma forma global e a uma escala que abranja toda a sua dimensão.

Uma definição mais abrangente entende o ambiente como um sistema complexo e dinâmico, constituído por um conjunto de elementos diferentes entre os quais se estabelecem relações de interdependência. Estes elementos são agregados na componente física, ecológica, social, económica, institucional e política.

A abordagem ambiental permite integrar todas as componentes nas suas diversas implicações. Se a integração ambiental tiver sido feita anteriormente, de forma preventiva, em fase de ordenamento do território, então resulta mais eficiente a solução proposta e reduzida a necessidade de introduzir posteriores alterações, ou a proposta de medidas minimizadoras do impacte ambiental decorrente.

A rapidez com que as agressões ambientais provocadas pelos poluentes no ar, na água, no solo ou no meio ambiente em geral são apercebidas pela sociedade depende do tipo de poluição e da capacidade de os meios receptores, como a água, o ar, o solo ou o meio ambiente, absorverem essa poluição sem entrarem em degradação irreversível. Também depende das iniciativas políticas e operacionais que sejam adoptadas pelas instituições responsáveis através de uma política de ambiente.

Associadas às primeiras preocupações ambientais, anos 60, surgiram as primeiras medidas para fazer face às mesmas, que tinham um carácter essencialmente correctivo não impedindo desta forma, que ocorresse uma degradação contínua dos recursos, e um crescimento dos custos associados a essa política correctiva.

Posteriormente, e porque os recursos se afirmam como cada vez mais escassos, apostou-se no desenvolvimento do princípio da acção preventiva, ou seja, actuar com base na previsão do que pode vir a acontecer, antes que aconteça. Se se atender à evolução verificada nos três primeiros programas comunitários de ambiente verifica-se precisamente esta passagem da atitude correctiva para a preventiva.

A problemática ambiental deixou entretanto de estar centrada apenas nos aspectos de controlo de poluição, para passar a incluir preocupações ligadas ao carácter limitante dos recursos físicos e naturais.

Actualmente, entende-se que a distribuição das actividades no espaço territorial deve atender às possíveis incompatibilidades entre actividades, determinadas pelo seu potencial poluente, mas também à disponibilidade dos recursos para as funções que o território aparentemente pode desempenhar. Esta perspectiva é particularmente demonstrada pela evolução verificada na política comunitária de ambiente (4º e 5º programas comunitários de ambiente e política ambiental consignada no Tratado de Maastricht) (Partidário, 2002).

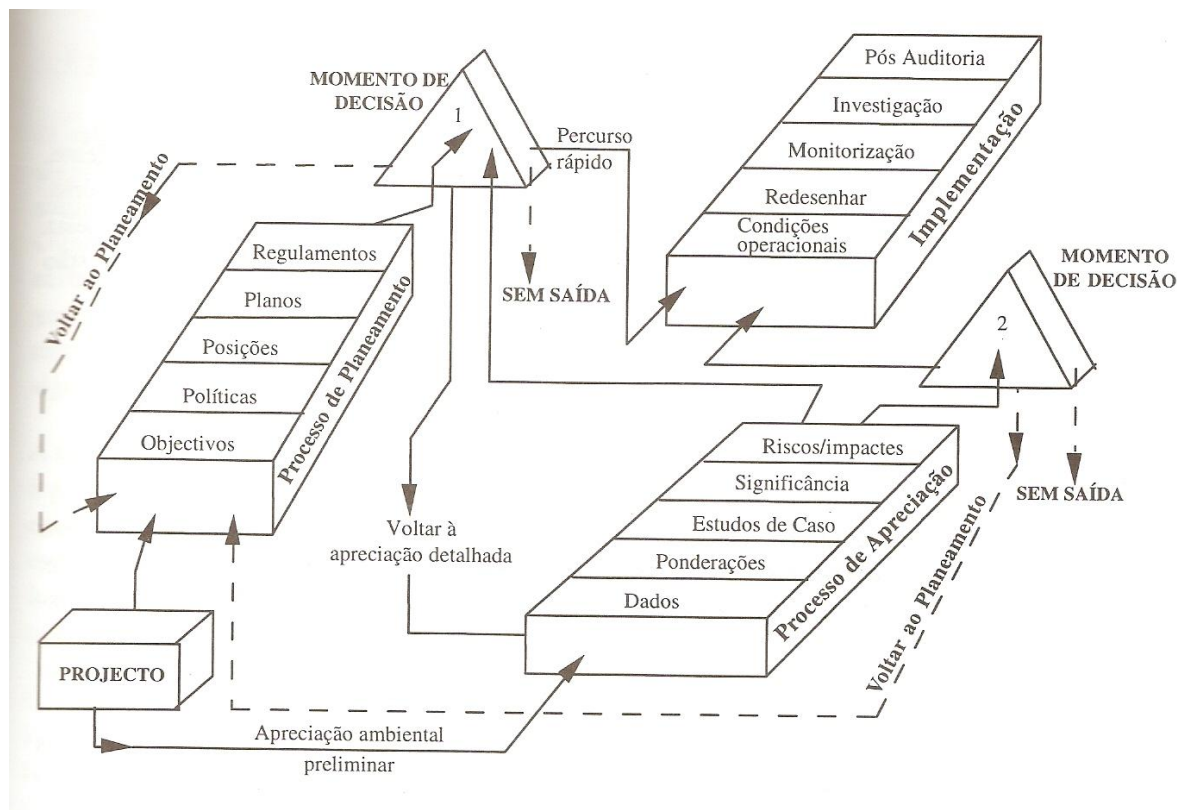
Desenvolveu-se um novo princípio da política ambiental: o princípio da acção cautelar. Segundo este princípio, é preciso que as actividades humanas modifiquem a sua forma de actuar sobre o ambiente e se acautelem os riscos e demais degradações causadas no ambiente. As actividades devem passar a ser pensadas, desenhadas e implementadas de tal forma que respeitem os limites de capacidade natural de absorção para a poluição, bem como a capacidade dos recursos ambientais em oferecer serviços à sociedade sem necessariamente se esgotarem (Partidário, 2002).

A importância do princípio da acção cautelar encontra razoabilidade no enquadramento de uma gestão sustentável dos recursos naturais, assumindo o ordenamento do território um papel preponderante. Os critérios e prioridades subjacentes à afectação de recursos a actividades de desenvolvimento devem seguir princípios de desenvolvimento sustentável e de gestão de recursos, tal como enunciados pelo Relatório Brundtland (CMAD, 1987) e pela Agenda 21.

Pensar o ordenamento do território e a gestão ambiental de forma separada não faz sentido. Este tema foi largamente considerado no relatório “O nosso futuro comum” (CMAD, 1987),

tendo-se focalizado a atenção sobre as intrincadas inter-relações entre o ambiente, a economia e a equidade social.

Diversas formulações têm sido sugeridas para a integração de factores ambientais no processo de ordenamento, genericamente designadas por planeamento ambiental, incluindo desde abordagens “strictu sensu” para abordagens que incluem não apenas actividades de planeamento mas também de avaliação e gestão ambiental e de recursos.



Fonte: Partidário

Figura 3.1. – Esquema integrado de gestão ambiental e dos recursos

III.2. A Evolução do Planeamento Territorial em Portugal

As preocupações associadas às questões territoriais iniciam-se no período que coincide com o fenómeno da revolução industrial e das consequentes implicações que o mesmo teve a nível territorial, económico e social.

Em Portugal, o desenvolvimento industrial, que foi um pouco mais tardio e não tão expressivo, quanto no resto da Europa, teve o seu apogeu nos anos trinta do século passado e levou à consequente deslocação das populações, que vinham à procura das zonas mais industrializadas, quase todas na faixa litoral do País gerando pressões urbanísticas resultantes desse crescimento urbano.

Ao longo das décadas de quarenta e cinquenta foram desenvolvidos Planos Gerais de Urbanização (PGU) que, à semelhança das tendências internacionais de reestruturação, contemplavam propostas para melhorar as condições de vida em determinadas áreas antigas (consideradas insalubres, obsoletas e um obstáculo à modernização do tecido urbano) através da sua total demolição e reconstrução.

Durante os anos cinquenta foram implementados os Planos de Fomento Nacional, planos de acção para um período de seis anos e que pretendiam implementar medidas para reduzir o atraso económico e social em relação ao resto da Europa.

Após a publicação do Decreto-Lei nº 46673 de 29 de Novembro de 1965, que instituiu a figura do loteamento urbano de iniciativa privada e atribuiu às Câmaras Municipais competências para a sua aprovação, tudo mudou.

Por ausência de planos de ordenamento intermédios (PU e PP), os projectos de loteamento de iniciativa privada foram os instrumentos utilizados para ordenar o País.

Devido aos elevados fluxos migratórios ocorridos nos anos sessenta e setenta do século passado, que trouxeram milhares de indivíduos para as cidades, sobretudo para a capital, Lisboa, e para a sua área metropolitana, verificou-se em Portugal uma ocupação das periferias rurais das cidades, que cedo se tornaram em extensos subúrbios de alta densidade, descaracterizados social e ambientalmente.

A partir da década de setenta começou a assistir-se em Portugal a uma mudança de atitude face às áreas urbanas mais antigas, valorizando não só o seu valor patrimonial, como também o seu tecido social. A evolução das políticas urbanas e do planeamento das cidades em Portugal passou assim da preocupação do controle da expansão urbana para a sua integração territorial (condicionantes sociais e de ordenamento do território).

A última década do século XX foi uma época marcante para o Ordenamento do Território em Portugal. Conseguiu-se cobrir a quase totalidade do território continental com Planos Directores Municipais (PDM) e com as Reservas Agrícolas Nacionais (RAN) e Reservas Ecológicas Nacionais (REN).

Este processo de planeamento, iniciado nos anos 80, deu origem ao que se designa por PDM de 1ª geração, até então os municípios não tinham direito de “decidir” sobre os seus territórios (com excepção de mais de 2500 habitantes e “religiosos”).

Esta figura surge no nosso enquadramento jurídico, em 1982, através do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio. Introduziu novos conceitos e formas de pensar o território que permitiram caminhar para uma melhor gestão e ordenamento de todo o espaço municipal. No entanto, a sua eficácia foi reduzida, tendo nos seus oito anos de vigência sido aprovados apenas cinco PDM.

Em 1990 é publicado o Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de Março, com o objectivo de abreviar a elaboração dos PDM. Esta medida foi tomada sob pressão da Comissão Europeia. O acesso a fundos estruturais europeus e à expropriação por utilidade pública passou a depender da existência de PDM aprovado. Até 1999 mais de 250 PDM foram aprovados; a cobertura integral do país só viria a ser concluída em 2003.

Em 1998 é publicada a Lei de bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, consagrando um conjunto de princípios enquadramentos e definindo a arquitectura do sistema de ordenamento do território aos seus vários níveis, que posteriormente o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, veio regulamentar, tendo sido alterado posteriormente pelo DL nº 53/2000, de 7 de Abril.

Segundo (Partidário, 1999) esta lei veio estabelecer claramente a importante relação entre o planeamento e o ambiente, integrando de forma muito clara a componente ambiente ao nível dos seus fins, princípios gerais e objectivos.

Este DL (nº380/99) enquadra a revisão dos PDM (PDM de 2ª geração), contém apreciáveis inovações indutoras de melhores planos e de melhor ordenamento. Destas, destacam-se:

- A exigência do enquadramento estratégico dos PDM, o instituto da perequação dos benefícios e encargos decorrentes dos planos territoriais que vinculam os particulares;
- O carácter excepcional de reclassificação do solo rural em urbano, contrariando o alargamento indiscriminado dos perímetros urbanos e que centra a gestão na utilização dos espaços já infra-estruturados e na valorização do património existente;
- O conceito do solo programado, bem como o dever de execução dos planos.

Actualmente, encontram-se em revisão muitos PDM, cerca de 70%, que se espera tenham uma perspectiva mais integradora e percussora de um desenvolvimento que se quer sustentável.

Em 19 de Setembro de 2006 foi publicado o DL nº 316 que vem alterar o DL nº 380/99 de 22 de Setembro.

Este DL vem implementar a exigência técnica das soluções consagradas nos IGT – Instrumentos de Gestão Territorial: o direito à informação e à participação; o princípio da identidade, da gradação e da harmonização dos interesses; a noção de “recursos territoriais” e o princípio da sua identidade, protecção e valorização e ainda a coordenação interna e externa das entidades públicas na elaboração dos IGT e o dever de mútua compatibilização entre estes.

Em 2007, e depois de vários anos adiado, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNPOT entrou em vigor. O PNPOT é o “telhado” da Política de Ordenamento do Território, e o facto de não existir, constituiu uma dificuldade na forma de ordenar coerentemente e de acordo com o princípio da sustentabilidade territorial.

O PNPOT entrou em vigor a 5 de Setembro de 2007 e visa efectuar a articulação entre o OT, o desenvolvimento económico e o ambiente de âmbito nacional. Este instrumento pretende ir à “descoberta” da dimensão territorial das políticas sectoriais, sendo que o seu sistema de execução e acompanhamento está a ser desenvolvido pela DGOTDU.

O PNPOT é um instrumento de gestão territorial e de desenvolvimento que concretiza a política de ordenamento do território e do urbanismo no âmbito nacional, tendo sido instituído

nas bases da política de ordenamento do território e do urbanismo, Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, da qual constam as relações entre os instrumentos de gestão territorial:

- Os planos sectoriais desenvolvem e concretizam, no respectivo domínio de intervenção, as directrizes definidas no programa nacional da política de ordenamento do território;
- Os planos regionais de ordenamento do território integram as regras definidas no programa nacional da política de ordenamento do território e nos planos sectoriais preexistentes;
- A elaboração dos planos sectoriais visa a necessária compatibilização com os planos regionais de ordenamento do território, relativamente aos quais tenham incidência espacial.

O regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, consagrado no Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, contempla a noção, os objectivos, o conteúdo material, o conteúdo documental, a elaboração, a comissão consultiva, a concertação, a participação e a aprovação do PNPT.

O regime jurídico da urbanização e da edificação, instituído no Decreto-Lei nº 177/2001, de 4 de Junho, refere igualmente o PNPT em alguns dos seus artigos, nomeadamente no artigo 43º: “Áreas para espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas e equipamentos (...)”.

Este instrumento constitui-se como um elemento de extrema relevância para prosseguir um ordenamento sustentável do território. Outros aspectos igualmente indispensáveis e que ainda não estão resolvidos são o facto do cadastro se encontrar completamente desactualizado e de haver uma Política de Solos também ela deficitária em bastantes pontos.

Apesar de 60% do território se encontrar classificado como Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional, dezenas de Planos de âmbito nacional e centenas de instrumentos de ordenamento do território de âmbito municipal, só uma parte possui informação cadastral, sendo o único país da UE a 25 sem cadastro predial, estimando-se que 20% do território não tenha dono ou seja simplesmente desconhecido, de um total aproximado de 16 milhões de prédios rústicos.

Mas, esta realidade apenas poderá justificar uma pequena parte do desordenamento do país. As verdadeiras causas estão na ausência de uma política de solos.

A este propósito é referido por alguns urbanistas que a situação portuguesa é dramática.

A primeira Lei dos Solos, completa, foi o Decreto-lei nº 576/70, hoje com quase 40 anos. No pós 25 de Abril foi publicado o Decreto-Lei nº 794/76, que segundo (Costa Lobo) introduziu algumas “coisas novas”, mas que foram logo postas de parte, como por exemplo, as Câmaras municipais, não poderem vender terrenos e só direitos de superfície, para além de não poderem competir com os privados.

Ainda em 2007, é publicado o DL nº 232/2007 (15 de Junho). Este DL estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, incluindo os planos e programas de ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos (art.3º), transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva 2001/42/CE de 27 de Junho.

Este Decreto-lei relativamente aos instrumentos de gestão territorial é aplicado sempre que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT, para ele directamente aponta, se assim não for, aplica-se o previsto no RJIGT.

III. 3. Desenvolvimento da Política de Ambiente Nacional e Internacional – Estratégias e Recomendações

Em 1972, da primeira conferência da ONU sobre Ambiente e Estabelecimentos Humanos, realizada em Estocolmo surgiram, entre outros, três princípios fundamentais que estiveram na base da formação de legislação que salvaguarda o Ambiente, de forma a prevenir a sua degradação e, o processo de sustentabilidade:

Princípio 1: “(...) Cabe ao homem o dever solene de proteger e melhorar o Ambiente para as gerações actuais e vindouras (...);”

Princípio 2: “Os recursos naturais do Globo (...) devem ser salvaguardados no interesse das gerações presentes e futuras (...);”

Princípio 15: “O planeamento deve ser aplicado com uma visão preventiva de forma a evitar os efeitos adversos no ambiente e obtendo benefícios máximos para todos em termos sociais, económicos e ambientais.”

A publicação do livro “The limits to growth” da autoria de Meadows, no qual se fazia referência à necessidade de uma mudança rápida na forma de desenvolvimento, que até então estava a ser seguido, foi um marco na mudança de pensar, ou repensar o ambiente em termos mundiais.

Em 1992, a Declaração do RIO sobre Ambiente e Desenvolvimento no seu Princípio 17, afirmava que:” Deverá ser empreendida a avaliação do impacte ambiental, enquanto instrumento nacional, de certas actividades susceptíveis de terem impacte significativo adverso no ambiente e que estejam sujeitas a uma decisão por parte de uma autoridade nacional competente.”

De seguida, e pela sua pertinência apresenta-se um quadro que identifica alguns acontecimentos chave para o desenvolvimento e afirmação das questões ambientais.

Quadro 3.1. – Evolução temporal das Iniciativas de Âmbito Ambiental

Ano	Envolvente Mundial	Envolvente Europeia	Nacional
1971	Conferência de Estocolmo Ambiente e Estabelecimentos Humanos		Criação da Comissão Nacional do Ambiente – CNA Criação do Parque Nacional da Peneda Gerês
1972	Criação do PNUA 1		
1973		1º Programa de Acção em Matéria de Ambiente	
1974			Criação da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA)
1975			Criação do Serviço Nacional de Parques Reservas e Património Paisagístico
1979			SEA e Ministério da Qualidade de Vida (MQV)
1982			Criada a 23 de Setembro a Reserva Agrícola Nacional (RAN)
1983			Criada a 26 de Maio a Reserva Ecológica Nacional (REN)
1985		Directiva 85/337/CEE – Directiva AIA	SEA passa a Secretaria de Estado do Ambiente e recursos Naturais (sob a alçada do Ministério do Planeamento e Administração do Território – MPAT)
1987	Relatório Brundtland	Ano Europeu do Ambiente; inclusão da dimensão ambiental no texto do Acto Único Europeu	Lei de Bases do Ambiente; Lei de Bases das Associações de defesa do Ambiente
1990		Criação da Agência Europeia do Ambiente (AEA)	Criação do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN); Quadro Legal de suporte à Avaliação de Impacte Ambiental (Decreto Lei nº 186/90 de 6 de Junho)
1991		Convenção Espoo – Protocolo relativo a Avaliação Estratégica de Impacte Ambiental, concluído em Kiev	
1992	CNUAD		
1993		Inclusão da dimensão de sustentabilidade no texto do tratado da União Europeia	PDR – Plano de Desenvolvimento Regional 1994 – 1996 (sem dimensão de sustentabilidade)
1994		5º Programa de Acção em matéria de Ambiente e D.S.	Adaptação a Portugal da Agenda 21
1995			Plano Nacional de Política do Ambiente
1997	UNGASS, Cimeira Rio + 5	Tratado de Amesterdão/Revisão dos Tratados da União Europeia – Inclusão do Conceito de Desenvolvimento Sustentável Directiva 97/11/CE – Altera a	Revisão da Constituição da República Portuguesa, com a inclusão do conceito de Desenvolvimento Sustentável; Criação do Conselho

Ano	Envolvente Mundial	Envolvente Europeia	Nacional
		Directiva AIA	Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
1998			Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo
1999			Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa; Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES); Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) para o Período 2000-2006 (QCA III)
2000			Revisão do regime de suporte à Avaliação do Impacte Ambiental
2001		Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável Directiva 2001/42/CE – Directiva AAE	
2002	CMDS Johannesburg	6º Programa de Acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável	Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS);
2003		Protocolo CEE-NU relativo à AAE	
2004			
2005		Estratégia de Lisboa	
2006		Revisão da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia	
2007		Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
2008			DL nº 232/2007 de 15 de Setembro

Fonte: Adaptado, Rosário Partidário

Em Portugal, a própria Constituição da República Portuguesa (CRP) considera o Ambiente sob duas vertentes (Dias e Mendes, 2002):

- Como um objectivo do Estado, sendo-lhe exigido que se abstenha de provocar danos no Ambiente e, que promova o Ambiente num sentido de protecção e valorização do património cultural, da defesa da natureza e do Ambiente e da preservação dos recursos naturais;
- E, como um direito fundamental de todos os cidadãos, isto é, todos os cidadãos têm o direito de exigir a protecção ambiental e, todos têm o dever de proteger, individualmente, o Ambiente.

Na CRP são consideradas como tarefas fundamentais do Estado, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo e a igualdade entre todos os cidadãos, assim como a “efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais” e, a protecção e valorização do “património cultural do povo português, defender a natureza e o Ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correcto ordenamento do território”, tendo por base as seguintes acções (Constituição da República Portuguesa, in Dias e Mendes, 2002):

i) “Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão”; ii) “Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem”; iii) “criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico”; iv) “Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações”; v) “Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas”; vi) “Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas”; vii) “Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial”; viii) “Promover a educação ambiental e a respeito pelos valores do ambiente”; ix) “Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com a protecção do ambiente e qualidade de vida”.

Deste papel atribuído pela CRP à protecção e promoção do Ambiente, surgiram no Código Penal os crimes de “Danos contra a natureza” e de “poluição”, reconhecendo assim, a protecção directa, imediata e autónoma do Ambiente (Dias e Mendes, 2002). Neste diploma legal, são consideradas apenas as componentes ambientais naturais, como sejam, a água, o solo, o ar, o som, a fauna, a flora e as condições de desenvolvimento das espécies, em detrimento das componentes ambientais humanas (Dias e Mendes, 2002).

Por outro lado, a Lei de Bases do Ambiente (LBA) – Lei nº 11/87, de 7 de Abril, tem como objectivo o estabelecimento das Bases para a Política de Ambiente.

A LBA estabelece que “todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva” (Artigo 2º da Lei de Bases do Ambiente).

Nesta Lei, no Artigo 4º, são definidos uma série de objectivos e medidas dos quais se destacam: i) “ o desenvolvimento económico e social auto-sustentado e a expansão correcta das áreas urbanas, através do ordenamento do território”; ii) “O equilíbrio biológico e a estabilidade geológica com a criação de novas paisagens e a transformação ou manutenção das existentes”; iii) “Garantir o mínimo impacte ambiental, através de uma correcta instalação em termos territoriais das actividades produtivas”; iv) “ A manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, a utilização racional dos recursos vivos e a preservação do património genético e da sua diversidade”; V) “ A promoção da participação das populações na formulação e execução da política de Ambiente e qualidade de vida, bem como o estabelecimento de fluxos contínuos de informação entre os órgãos da Administração por ela responsáveis e os cidadãos a que se dirige”. (LBA).

A LBA estipula ainda que “ os planos, projectos, trabalhos, e acções que possam afectar o Ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos, quer sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da administração central, regional, ou local, quer de instituições públicas ou privadas, devem respeitar as preocupações e normas desta lei e terão de ser acompanhadas de um estudo de impacte ambiental”.

Esta lei consagrou a AIA como um instrumento de política do ambiente e do ordenamento do território. A primeira legislação nacional só surgiria em 1990, como consequência da pressão

européia (e dos fundos europeus) face à não transposição da directiva 85/337/CEE, que deveria ter ocorrido em 1988.

O regime de AIA, aprovado pelo Decreto-Lei nº 186/90, viria a ser alterado em 2000, com a publicação do Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio.

O Decreto-Lei nº 69/2000 de 3 de Maio aprova o regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental posteriormente alterado pelo DL nº 197/2005 de 8 de Novembro. Neste Decreto-Lei salientam-se os seguintes aspectos inovadores:

- Introdução da definição do âmbito, embora com carácter facultativo; faseamento do processo (Estudo Prévio e Projecto), com a consequente criação da figura do RECAPE (Relatório de conformidade Ambiental do Projecto de Execução);
- Formalização da DIA – Declaração de Impacte Ambiental, vinculativa e da responsabilidade do membro do governo que tutela o ambiente;
- Reforço da integração da componente património cultural;
- Obrigatoriedade da monitorização;
- Regime das áreas sensíveis;
- Referência à internet como forma de informação pública;
- Criação da figura de Autoridade de AIA e criação do Conselho Consultivo da AIA;
- A Portaria nº 330/2001 veio proporcionar a regulamentação de alguns aspectos da nova legislação.

A situação actual, em Portugal, relativa à prática da AIA parece não corresponder às expectativas colocadas pelo Decreto-Lei nº 69/2000. O processo de AIA é muitas vezes conduzido como um processo burocrático, colocando-se em causa se este contribui efectivamente para a melhoria dos projectos e das decisões. Agravando esta situação, parece não ter sido dada prioridade política à AIA, espelhada, por exemplo, na ausência da implementação do Conselho Consultivo da AIA durante cinco anos, tendo ficado apenas no papel.

Os principais problemas do processo de AIA em Portugal são os seguintes (Jesus, 2004 e 2005):

- Procedimentos burocráticos e pouco flexíveis; falta de diálogo entre os actores envolvidos;
- Formação insuficiente da generalidade dos actores envolvidos no processo; elaboração de EIA como somatório de relatórios sem integração interdisciplinar;

- Utilização inadequada da AIA como instrumento de apoio à decisão;
- Revisão técnica pela Administração efectuada de forma não integrada;
- Desregulação da actividade; reduzida rentabilidade da actividade de elaboração de Estudos de Impacte Ambiental, senão mesmo risco financeiro;
- Desinteresse pela “Definição do Âmbito”, com a consequente falta de focalização dos EIA nas questões-chave;
- Falta de incentivos à investigação académica no domínio da AIA (Portugal é certamente um dos países europeus com menos projectos e menos artigos científicos publicados);
- Necessidade de modificação da situação actual através do diálogo entre os diferentes actores envolvidos, conjugado com o facto de que o processo de AIA tem que deixar de ser burocrático para passar a ser um mecanismo eficaz de apoio à decisão;
- O conselho consultivo, em funções desde 2005, a quem compete acompanhar a aplicação da lei, deve desempenhar um papel fundamental na eficácia, isenção e celeridade do processo de AIA transformando-o num instrumento de participação e transparência de todo o processo.

IV. A AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA. GÉNESE, EVOLUÇÃO, MODELOS, VANTAGENS E DESVANTAGENS DA SUA APLICAÇÃO

Em 2003, cerca de vinte países haviam estabelecido requisitos legais para AAE, e outros adoptaram as linhas de orientação de AAE.

A discussão relativamente à introdução de uma directiva europeia para AAE iniciou-se ao mesmo tempo que a discussão relativa à introdução da AIA, por volta do ano de 1975.

Inicialmente pretendia-se que uma directiva cobrisse os projectos e as acções estratégicas, mas quando a directiva para AIA foi aprovada, em 1985 (a Comissão das Comunidades Europeias (CEC), 1985), a sua aplicação foi restrita só a projectos. (Wood, 1988).

Na ausência de uma directiva europeia, alguns estados membros estabeleceram sistemas de AAE por volta de 1980. Por exemplo, a Holanda introduziu a AAE para alguns planos e programas e um “e-test” abreviado para os Gabinetes do Governo.

A Dinamarca utilizou AAE para propostas do governo debaixo de uma ordem administrativa. No Reino Unido, o guia de boas práticas para o planeamento, das autoridades locais, requeriam no essencial uma forma abreviada da AAE, a ser aplicado a todos os planos locais e regionais.

A abordagem isolada de cada um dos países, pode evidenciar que o sistema de AAE pode ser responsivo ao contexto específico de cada país. No entanto, esta abordagem não encoraja o estabelecimento de condições económicas idênticas em toda a União Europeia, que é a “bandeira” da política económica europeia, nem providencia uma protecção ambiental robusta defendida nos sucessivos Programas de Ambiente da União Europeia.

A Direcção Geral do Ambiente DGXI da Comissão Europeia fez uma proposta inicial para a directiva AAE em 1990. Esta foi discutida entre os Estados Membros, primeiro em termos dos diferentes tipos de acções estratégicas que a Directiva devia aplicar. Uma proposta formal da Directiva (CEC, 1997) foi feita pública em Dezembro de 1996.

A Proposta foi considerada pelo Comité EC para o ambiente, economia e assuntos sociais e das regiões em 1997, e pelo Parlamento Europeu em Outubro de 1998. Em Fevereiro de 1999 as emendas entretanto efectuadas foram publicadas. Esta Proposta expande o objectivo da Directiva de protecção do ambiente para também promover um desenvolvimento sustentável, distinguindo claramente entre planos para cidade e campo e

planos sectoriais, e incluindo requisitos robustos para consideração das alternativas dos planos propostos.

Esta proposta foi discutida pelos Estados Membros durante 1999, e uma posição comum do Conselho foi adoptado em Março 2000. As negociações tiveram lugar entre o Parlamento Europeu e o Conselho durante 2000 e 2001, e uma Directiva conjunta foi publicada em Julho 2001. Esta Directiva tinha que ser implementada em todos os Estados membros até 21 de Julho de 2004. Em Setembro de 2003, a Comissão Europeia publicou o guia sobre como interpretar os requisitos da Directiva.

No entanto, o início da prática da AAE na Europa pode ser remetida para os anos noventa, apesar de alguns autores posicionarem-na no final dos anos oitenta do século passado. A AAE evoluiu de forma diferente nos países da UE e nos outros países não-membros da UE. No entanto, o aspecto comum da sua aplicação em ambos os casos é que é focada na avaliação de impactes nos diferentes níveis de decisão que antecipam o desenvolvimento dos projectos.

Muitos países aproximaram a AAE ao planeamento territorial, nestes casos a decisão de levar a cabo o Plano decidiu-se em termos dos requisitos legais e institucionais, aplicados através das ferramentas de planeamento.

No entanto, a natureza do sistema de planeamento também influencia o formato da AAE: um planeamento estratégico e/ou mais flexível, incremental vai gerar uma forma de AAE que é diferente de uma AAE originada num contexto mais rígido e determinístico.

Uma situação algo idêntica pode acontecer quando a AAE evolui baseada num Projecto de EIA; o detalhe, o específico tende a dominar sobre a estratégia, e a perspectiva alargada de longo termo.

Poucos foram os países que aplicaram a AAE ao nível das políticas. A AAE nestes casos tem o formato mais simples: uma “checklist” de questões chave para serem colocadas no tempo certo da preparação das políticas e na sua análise. O nível de colocar a política em prática é reconhecido como o nível mais difícil de tomada de decisão na implementação da AAE.

O carácter incremental, impreciso e sensível do processo de tomada de decisões políticas requer maior rapidez.

Alguns países aplicam a AAE particularmente à legislação e outros às propostas governamentais, como são os casos da Dinamarca, e também da Holanda, através da aplicação do já referido “E-test”. Outros países, como a Suécia e a Finlândia usaram a AAE

na política de transportes e energia. Na Eslováquia os requisitos legais cobrem as Políticas de AAE, um exemplo inclui a AAE da política para o sector energético.

Outros ainda, exibem requisitos ou guias metodológicos, mas, a aplicação é geralmente muito limitada ou inexistente.

A AAE já era legalmente requerida em alguns países e regiões, mesmo antes da entrada da Directiva, particularmente na:

- Holanda, (assente no Decreto de EIA desde 1987, com aplicação a planos e programas);
- Dinamarca (Circular nº159 de 1998 revista em 1993 e 1995);
- Finlândia (assente no Decreto de EIA, 1994, usa metodologia específica de guia metodológico, enquanto a legislação sobre AAE estava a ser finalizada);
- Suécia (baseada no Decreto Lei sobre Planeamento, 1996);
- Várias regiões em Itália, nomeadamente Vale D'Aosta e Província de Treviso;
- Várias regiões em Espanha, nomeadamente Valência e Andalucia;
- Islândia (baseada na Legislação sobre Planeamento e construção, 1997);
- Eslováquia (baseada na legislação EIA, 1994);
- Polónia (baseada na legislação sobre gestão e uso do solo 1994);
- República Checa (baseada na legislação federal Checa 1992);
- Hungria (Legislação de 1995 nas regras gerais de protecção ao ambiente).

Os guiões metodológicos para AAE são utilizados em vários países da União Europeia, particularmente (dados 2002): Dinamarca (1993, 1995, 1998), Finlândia (1998), Holanda (E-test, 1996), Islândia (1998), Reino Unido (1993, 1998, 1999, 2000 esboço), França (1999).

Todas as abordagens podem ser encontradas na Europa que, por essa razão, age como um laboratório de AAE. Cada abordagem gera diferentes formas de AAE, diferentes perspectivas sobre a sua natureza e extensão dos impactes, ambos em termos de espaço e tempo, consequentemente a sua formulação, análise, forma de evitar ou minimizar os impactes também é diferente.

A Directiva 2001/42/EC adoptada para avaliação dos efeitos de certos planos e programas no ambiente exclui a avaliação de políticas.

As diferenças de entendimento e diferentes situações na Europa relativamente à AAE tornam difícil concordar com os conteúdos dos requisitos finais da Directiva, segundo alguns

especialistas. Esta Directiva resultou vaga, de forma a acomodar todas as diferentes expectativas, conflitos, através dos estados europeus, particularmente no alcance e noção da AAE.

Os aspectos positivos e negativos da Directiva

A Directiva AAE representa uma grande melhoria relativamente às versões anteriores da Directiva AIA (CEC, 1985). A Directiva cobre um vasto leque de sectores e também dá ênfase a todo o processo de AAE, e não apenas à preparação do relatório. A Directiva presta particular atenção ao facto de várias alternativas deverem ser tidas em consideração pelos decisores e que estes não devem limitar a AAE a um mero exercício de “afinação” de um plano onde as decisões chave já foram decididas. Esta Directiva requer a monitorização dos efeitos do plano, que ajudará a implementar subsequentes AAE. A Directiva estabelece uma base mínima que todos os Estados membros necessitam alcançar.

As maiores limitações da Directiva dizem respeito às tipologias de acções estratégicas que não são cobertas. Não se aplica a políticas, que estabeleçam o enquadramento para planos e programas, assim AAE é requerida para acções estratégicas cujos antecessores não a tinham requerido, com todas as inconsistências e conflitos que isto pode levantar. As indicações iniciais são de que muitos planos e programas de nível nacional também não seriam sujeitos a AAE porque não eram requeridos. As regras da Directiva para decisão de quais as acções estratégicas que requerem AAE são muito complexas. A análise do conteúdo de termos como “provisão administrativa”, “modificação menor”, “efeito significativo no ambiente”, entre outros, dificulta e podem pôr em causa a isenção do processo.

A definição de ambiente é também problemática. Por exemplo, na prática, o que é a distinção entre fauna, flora e biodiversidade, o que são exactamente “bens materiais”, porque são considerados alguns factores sociais e económicos e não outros?”, entre outras questões.

O Protocolo UNECE em AAE

O Protocolo em AAE para a Europa da Comissão Económica das Nações Unidas – UNECE é um documento mais extenso e mais “desencorajador” do que a Directiva AAE, feito para fazer frente a um processo de implementação mais complexo.

O Protocolo complementa a Convenção em Impactes ambientais Transfronteiriços (a convenção Espoo) e reconhece a Convenção Acesso à Informação, Participação Pública e Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Questões Ambientais (Convenção de Aarhus).

Foi desenvolvido por um grupo de trabalho das Nações Unidas, finalizado em Janeiro de 2003 e formalmente adoptado e assinado por 35 países em Kiev, na data de 23 de Maio de 2003. Os Estados podiam ratificar o Protocolo até à data de 1 de Janeiro de 2004.

Este documento, passou a ter “força” 90 dias depois do décimo sexto país o ratificar, logo, podem passar vários anos até isto ocorrer.

Apesar de negociado sob a alçada do UNECE (que cobre toda a Europa, os EUA e o Canadá, Ásia Central e Cáucaso), o Protocolo está aberto a todos os membros das Nações Unidas. Os requisitos do Protocolo são muito similares e compatíveis com os da Directiva.

Vantagens e Desvantagens da Avaliação Ambiental Estratégica

A AAE permite incluir numa fase inicial do processo o efeito que a implementação de determinadas acções estratégicas podem ter nos projectos/planos ainda antes destes acontecerem e não apenas como um mero exercício de discussão de detalhes, posteriormente aos projectos já terem sido considerados. Esta lida com impactes que são difíceis de considerar ao nível do projecto, isto é, lida com impactes cumulativos e sinérgicos de múltiplos projectos que se inter-relacionam. Pode operar com escalas alargadas de impactes ambientais como aqueles relacionados com a biodiversidade ou o aquecimento global de forma mais efectiva, do que a AIA individual. Tem potencialidades para promover uma melhor consideração das alternativas possíveis. Quando muitos dos projectos são propostos, muitas das alternativas já foram “fechadas” devido ao nível de decisão superior. Este instrumento afecta a tomada de decisão num patamar onde outras alternativas são possíveis de serem consideradas e incorpora considerações de âmbito ambiental e de sustentabilidade nas decisões estratégicas. Tem ainda a capacidade de facilitar a

participação pública no processo de tomada de decisão, possibilitar que o público tenha oportunidade de intervir numa acção estratégica antes que esta esteja formalmente tomada. Permite que o público esteja activamente envolvido no processo de tomada de decisão.

Estes factores tornam o processo de tomada de decisão mais transparente e robusto. A AAE ajuda a assegurar que as acções estratégicas são implementadas de forma efectiva e que não resultarão efeitos inesperados dessas acções. Ajuda também as acções estratégicas a serem aprovadas mais rapidamente pelos auditores. Como efeito lateral ajuda ainda os decisores a entenderem melhor o seu plano, sentirem-se mais confiantes e aprenderem mais sobre sustentabilidade.

Em resumo, a AAE pode ajudar a obter com maior efectividade acções estratégicas mais amigas do ambiente e da participação pública e que podem ser decididas de forma mais rápida. Mas, a AAE tem também algumas limitações.

- Consome tempo e recursos. Quanto tempo e recursos são necessários depende do tipo de acção estratégica e com que eficiência a AAE é levada a cabo. Discutivelmente, alguma parte ou todos os recursos podem ser recuperados dependendo da rapidez e da facilidade com que se efectiva a aprovação e implementação das acções estratégicas. No entanto, é um custo que ocorre normalmente quando os técnicos envolvidos estão particularmente ocupados e quando já existem outros custos, por exemplo, estudos de viabilidade. E se a AAE é feita de forma errada, todos os custos podem ocorrer sem benefícios nenhuns em termos de uma acção estratégica que se quer melhorada;
- É um processo relativamente recente. Os dados mais actualizados podem não se encontrar disponíveis. Os mecanismos de consulta pública podem não se encontrar ainda completamente operacionais. Os técnicos que trabalham nesta área ainda se encontram num processo de aprendizagem e podem sentir a necessidade de novas ferramentas de ajuda, nomeadamente associadas ao processo de decisão;
- Necessita de cobrir um vasto leque de situações de tomada de decisão, desde o nível de política internacional ao nível do projecto. As acções estratégicas cobrem vastas áreas com muitos projectos potenciais. Estes podem durar vários anos associados a incertezas sobre o que irá acontecer durante esse tempo. A AAE precisa de ser responsiva, adaptável e célere. Isto muitas vezes significa que a AAE não pode ser tão robusta, detalhada e “científica”, quanto se gostaria;

- No final, depois de tanto trabalho e preocupação posto no processo de AAE, este continua a ser apenas uma alavanca dentro de todo o processo de tomada de decisão. Muitas vezes as decisões são tomadas por razões que os decisores consideram prioritárias e que não têm nada a ver com, ou são mesmo opostas, aos princípios ambientais e de sustentabilidade;

Mas, também há momentos em que na resolução da “matriz” de AAE o decisor surge com uma nova abordagem a determinado problema. Ou um político com algumas dúvidas é “convencido” a tomar uma opção mais sustentável devido às informações fornecidas no processo de AAE. Ou ainda quando, um decisor começa uma nova abordagem estratégica devido ao processo de AAE ter-lhe aberto um caminho explícito para a existência e importância de determinado problema ambiental que ele conhecia apenas vagamente.

Modelos de Avaliação Ambiental Estratégica

Relativamente ao modelo de AAE há que verificar se esse modelo é desenvolvido relativamente às políticas e práticas de planeamento ou é baseado em projectos de AIA. A abordagem AAE diferirá conforme seja utilizada a aplicação de projectos de AIA (abordagem “bottom-up”) ou a influência de políticas e práticas de planeamento “top-down”. Enquanto na abordagem “bottom-up” a AAE é mais racionalizada, independente e menos flexível em relação ao processo de planeamento e programa de desenvolvimento, na abordagem “top-down” a AAE fica mais integrada no processo de decisão, sendo mais flexível e agindo como um facilitador mais do que um mecanismo de controle.

Os países que mostram maior evidência numa abordagem “bottom-up”, usando os mesmos requisitos e abordagens metodológicas para planos, programas e projectos incluem: Holanda, Bélgica, Alemanha, Itália, Espanha.

Nos Processos onde o planeamento influencia fortemente os processos de desenvolvimento e a cultura da decisão, a abordagem “top-down” é mais evidente e a AAE desenvolve-se paralelamente com o processo de planeamento, muitas vezes tornando-se difícil a separação do planeamento e as funções de avaliação de impactes. O facto de muitos países introduzirem a AAE através da sua legislação relativa a Planeamento facilita esta abordagem. Países que apresentam uma forte abordagem “top-down” incluem: Dinamarca, Finlândia, Suécia, Islândia, Noruega, Irlanda, Reino Unido, França, Austria, Polónia.

A diferença mais marcante nestes dois modelos está relacionada com a perspectiva estratégica que é adoptada na dimensão temporal e territorial (espaço) do desenvolvimento dos impactes e consequentemente onde se podem facilitar esforços tendo em vista a sustentabilidade. A abordagem do modelo “bottom-up” porque é precisa e específica, facilmente perde a perspectiva estratégica que é necessária para considerar impactes estratégicos e cai na análise de detalhe das componentes de uma proposta. Pelo contrário o modelo “top-down” possibilita uma perspectiva lata do todo e analisa os impactes antes de se entrar dentro de detalhes específicos.

IV.1. Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impactes Ambientais

A Avaliação de Impactes Ambientais - AIA pode ser definida como um instrumento das políticas de ambiente e de ordenamento do território que tem como objectivo assegurar que as prováveis consequências sobre o ambiente de um projecto de investimento são analisadas e tomadas em consideração no seu processo de aprovação.

A AIA surgiu em 1970 nos Estados Unidos, com a entrada em vigor do “National Environmental Policy Act” (NEPA). Hoje em dia, é um dos instrumentos de política do ambiente de adopção mais generalizada no mundo, quer por um grande número de países, desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, quer por organizações internacionais, nomeadamente instituições financeiras.

Na U.E., a directiva 85/337/CEE, de 27 de Junho de 1985, levou à adopção de legislações nacionais nos Estados-membros que ainda não tinham sistemas de AIA ou, no caso dos que já possuíam legislação, à sua adaptação à directiva.

O conceito de “ambiente” utilizado em AIA varia de país para país. Em geral, inclui para além das componentes biofísicas os aspectos sociais, incluindo a saúde da população e os culturais.

A directiva europeia indica, os seguintes elementos do ambiente susceptíveis de serem afectados: “a população, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, a paisagem, assim como a inter-relação entre os factores mencionados”.

A IAIA define os seguintes objectivos da AIA (IAIA-IEA, 1999):

- Assegurar que o ambiente é explicitamente considerado e incorporado no processo de decisão sobre propostas de desenvolvimento;
- Antecipar e evitar, minimizar ou compensar os efeitos adversos significativos – biofísicos, sociais e outros relevantes de propostas de desenvolvimento;
- Proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais e dos processos ecológicos que mantêm as funções desses sistemas;
- Promover um desenvolvimento que seja sustentável e que optimize o uso dos recursos e as oportunidades de gestão.

O reconhecimento pleno pela comunidade internacional da importância da AIA enquanto instrumento de política do ambiente surgiu na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de Junho de 1992. A “Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento”, aprovada nesta conferência, inclui um princípio dedicado à AIA: “Princípio 17 - A Avaliação de impacte ambiental, como instrumento nacional, deve ser efectuada em relação a determinadas actividades que possam vir a ter um impacte adverso sobre o ambiente e estejam dependentes de uma decisão de uma autoridade nacional competente.”

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (Rio de Janeiro, 1992) constitui o primeiro acordo internacional que engloba todos os aspectos da diversidade biológica. O artigo 14º da Convenção (Avaliação de Impacte e Minimização dos Impactes Adversos) é inteiramente dedicado à AIA e à Avaliação Ambiental Estratégica.

A Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas promoveu a adopção de duas convenções importantes em matéria de AIA:

- A Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras – Convenção de Espoo, que entrou em vigor em 1997, e que regula a AIA num contexto transfronteiras e influenciou a revisão da Directiva 85/337/CEE ocorrida em 1997;
- A Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente – Convenção de Aarhus, que reforça o carácter participativo da AIA. Na sequência desta Convenção foi aprovada a directiva 2003/35/CE, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE.

A AAE tem tido uma evolução muito rápida a nível mundial e a sua prática actual é muito diversificada, apresentando abordagens metodológicas variadas consoante seja mais influenciada pela prática da avaliação de impacte ambiental (AIA) de projectos, ou por processos estratégicos de planeamento e de avaliação de políticas. Estas abordagens metodológicas têm resultados diferentes relativamente à capacidade da AAE influenciar a decisão estratégica.

Os principais objectivos da AAE são contribuir para um processo de decisão ambiental e sustentável; melhorar a qualidade de políticas, planos e programas; fortalecer e facilitar a AIA de projectos; promover novas formas de tomar decisão.

Os critérios de desempenho para AAE adoptados pela IAIA (International Association for Impact Assessment), em 2002, reflectem os princípios internacionalmente adoptados, que se consideram axiomáticos de uma boa prática em AAE.

A AAE deve pautar-se por ser:

- Integrada – O processo deve explicitar o inter-relacionamento entre os aspectos sociais, económicos e biofísicos;
- Orientada para a sustentabilidade – Facilita a identificação e o desenvolvimento de opções e propostas alternativas que sejam mais sustentáveis;
- Focada – O processo deve concentrar-se nos efeitos ambientais significativos e nos factores-chave, ou seja, nos aspectos que necessitam de ser tomados em conta no processo de decisão;
- Verificável – Submetida a avaliações independentes e mensuráveis. Documentação e justificação de como os aspectos da sustentabilidade são tidos em conta no processo de tomada de decisão;
- Participativa – O processo deve prover oportunidades para informar e envolver o público interessado, e os seus contributos e preocupações devem ser espelhados explicitamente em documentos e no processo de decisão;
- Iterativa – O processo deve incorporar as lições apreendidas através do ciclo de vida das propostas;

As principais diferenças entre Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impactes Ambientais são as seguintes:

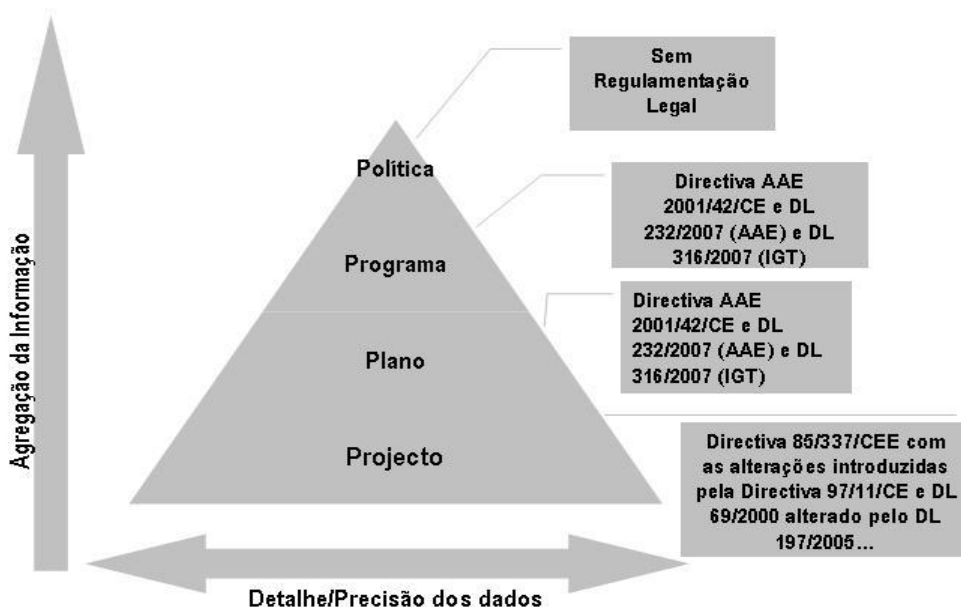
Quadro 4.1. – Principais Diferenças entre AAE e AIA

ASPECTOS	AAE	AIA
Objecto de Avaliação	Plano ou Programa	Projecto
Objectivos	Ajudar a prever os impactes significativos no ambiente gerados com a aplicação do plano e promover a adopção de opções que contribuam eficazmente para um desenvolvimento sustentável	Evitar a produção de efeitos significativos no ambiente através da execução do projecto
Tipo de Abordagem	Estratégica e de médio/longo prazo	De execução e a curto/médio prazo
Outputs	Generalizados	Detalhados
Escala dos Impactes	Macro. Cumulativos. Não definidos	Micro. Localizados
Prazo	Longo a médio	Curto a Médio
Recursos chave da informação	Estratégias de desenvolvimento sustentável. Estados dos Relatórios de Ambiente. Visões.	Trabalho de campo. Análise e amostras.
Tipo de informação	Mais qualitativa	Mais quantitativa
Alternativas	Área alargada. Política. Regulamentar. Tecnológica. Fiscal. Económica.	Localizações específicas. Desenho. Construção. Operacionalidade
Rigor de Análise	Mais incertezas	Maior rigor
Avaliação de “Benchmarks”	“Benchmarks de sustentabilidade de critérios e de objectivos	Restrições legais e melhores práticas
Procedimento	DL 380/99, de 22/09 na redacção conferida pelo DL 316/2007, de 19/09 e DL 232/2007, de 15/06	Decreto-lei nº 69/2000, de 3/5 na redacção conferida pelo DL 197/2005, de 8/11
Documento Final que incorpora a Decisão	Declaração Ambiental (DA)	Declaração de Impacte Ambiental (DIA) através de decisão ministerial (expressa ou tácita)
Controlo	É feito através da verificação da adopção das medidas previstas na DA, nas políticas, planos, programas e projectos.	É feito através da avaliação da conformidade da execução e do projecto de execução com a DIA, nomeadamente dos termos e condições nela fixados, da determinação da eficácia destas e do procedimento de AIA realizado (artigo 27º)
Papel do Técnico	Mediador de negociações	“advogados” de valores e normas
Reacção do Público	Mais vaga, distante	Mais reactiva

Fonte: T.B. Ramos

As diferenças entre AIA e AAE demonstram bem os diferentes níveis (escalas) de decisão existentes entre estes instrumentos;

A figura seguinte demonstra os diferentes níveis de decisão em AAE;



Fonte: T.B. Ramos (2009)

Figura 4.1. – Níveis de Decisão em AAE

Esquemáticamente são assumidos três níveis de decisão em AAE, que correspondem ao objecto de avaliação;

- O nível 1, o nível das políticas, que não está incluído na Directiva 2001/42/CE, diz respeito à ideia/orientação geral de actuação ou sentido da governação que será seguido e que apoiará o processo de decisão; acção com objectivos, prioridades e regras gerais para implementação. Aplica-se através de normas e actos administrativos, geralmente concretizados por planos e programas;
- O nível 2, o nível do plano; concepção prospectiva de objectivos/prioridades, opções e medidas para afectação de recursos, tendo em vista consubstanciar e seguir/implementar as políticas; a concretização de um plano efectua-se através de instrumentos complementares, normas, outros planos, programas e projectos;

- O nível 3, o programa, pode ser visto como um conjunto coerente de projectos e outras medidas para alcançar os objectivos num determinado prazo de tempo; agenda coerente e organizada de compromissos, propostas, instrumentos e/ou actividades e respectivo calendário temporal. Fixa objectivos a serem atingidos com a implementação do programa, com actividades e programas de investimento, definidos no âmbito de políticas e planos relevantes.

O projecto é o objecto de AIA, pode ser definido como uma proposta detalhada, com o esquema ou concepção de determinada acção de desenvolvimento, envolvendo trabalhos de construção (ou de intervenções nos sistemas ambientais) e implementação de objectivos de política, de planeamento e de programação.

IV.2. Exemplos Ilustrativos da Prática de AAE– Breve Referência

Os exemplos em AAE, aqui apresentados, situam-se, temporalmente, pré-directiva comunitária e/ou em fase de transposição da mesma, e mostram a forma como certos países há muito que têm preocupações em termos dos efeitos ambientais de determinados programas, políticas e planos, muito antes desta directiva ter sido introduzida, e como tomaram medidas de carácter legal, contempladas no seu planeamento territorial, de forma a precaver a incidência desse impactes.

IV.2.1. Alemanha – A AAE do Plano Territorial para Nauen

As experiências em AAE na Alemanha foram introduzidas formalmente antes da Directiva AAE, em vários campos, incluindo o ordenamento e o planeamento territorial.

Os primeiros requisitos para introdução dos aspectos da AAE, a nível estratégico, no processo de tomada de decisão remontam a 1972. Em 1975 foram formulados os “princípios da avaliação ambiental para as medidas públicas” pelo governo Federal, apesar de raramente utilizados à data.

A AAE tornou-se um requisito formal no planeamento territorial, através do “Acto para instalar os requisitos da UE” no já existente Acto federal, tendo sido ratificado apenas em 2005. Não há, contudo, indicações que o período pós directiva AAE tenha mudado significativamente a prática anterior, já prevista nos critérios legais.

Na Alemanha existem quatro grandes níveis de tomada de decisão no planeamento territorial. O federal, o estadual (Land), o municipal (Kreiss) e o local. As regiões são formadas por “distritos cooperantes” e cidades “per si”. Não existe nem uma abordagem “top-down”, nem “bottom-up” para a tomada de decisão no planeamento territorial.

É aplicado o princípio segundo o qual as decisões de uso territorial, a todos os níveis de decisão administrativa têm que tomar em conta, as políticas, os planos e os programas (PPPs) preparados a outros níveis.

Como é esperado que o processo de tomada de decisão gere consenso a todos os níveis da administração, todos os “corpos” participam nas decisões administrativas importantes.

O planeamento territorial, em princípio, deve ser coordenado de perto, conjuntamente com o planeamento nos outros sectores. Na realidade a partilha de responsabilidades, entre todos os níveis, e a grande variedade de diferentes instrumentos de planeamento, tornam o sistema altamente complexo. A coordenação efectiva, entre os diferentes níveis de administração e as autoridades é muito difícil de ser conseguido.

Quadro 4.1. - Land Use and Landscape Planning Instruments in Germany

Nível de Planeamento	Land use planning	Landscape planning	Escala
State	State spatial development plan	Landscape programme	1:200.000 1:500.000
Region	Regional plan	Landscape frameworkplan	1:25.000 – 1:100.000
County	County development plan	–	–
Community, City	Land use plan – Section I Federal Construction Act	Landscape plan. In some states, e.g. Brandenburg, these include SEA	1:5000 – 1:10.000
City District	e.g. city district plan		1:3000
Neighbourhood	Master plan	Open space master	1:1000 – 1:2500

Fonte: Fischer (2004)

Este caso de estudo aplica-se à AAE realizada ao Plano de âmbito territorial para o Município de Nauen em Brandenburg. A AAE de Nauen pode ser considerada um exemplo de boa prática (Buschke, 2002).

O município de Nauen localiza-se aproximadamente a 15 Km a oeste de Berlim e possui 11.000 habitantes.

Devido à sua boa conexão a Berlim através de caminho-de-ferro, tem sido apontado como um município que pode acomodar um crescimento populacional significativo. O Plano Territorial Preparatório para Nauen prevê um crescimento populacional de 50%.

A análise e comparação “pré e pós” directivas encontram-se resumidas em termos de quatro campos/domínios principais, sendo que a AAE contempla quase todos os critérios da Directiva na totalidade ou em parte, faltando o resumo não técnico. A ligação com outros níveis e sectores está também bem desenvolvida.

Contudo, há alguma duplicação de informação, causada sobretudo por um sistema de planeamento territorial complexo e também pelo facto de não existirem considerações óbvias de objectivos e metas ambientais/sustentabilidade nacionais e/ou internacionais.

Na AAE de Nauen às potenciais acções de mitigação de efeitos e medidas compensatórias, é-lhes dada grande importância, como requerido nas regras de intervenção do Acto Federal de Protecção Ambiental.

Enquanto algumas monitorizações de “zonamento” tiveram lugar, o Plano de âmbito territorial foi monitorizado apenas indirectamente através da monitorização do plano local territorial.

A prática de AAE na Alemanha Pré-Directiva AAE estava habilitada para interagir e desempenhar um papel importante dentro do complexo sistema de planeamento territorial, no entanto, certos aspectos desta prática têm que ser melhorados, particularmente em termos de:

- Identificação e avaliação de todos os impactes incluindo aqueles que têm a ver com a saúde, aspectos culturais e materiais, população, biodiversidade;
- Consideração dos objectivos e metas ambientais nacionais, europeus e internacionais;
- Referências explícitas às alternativas existentes;
- Preparação de um relatório em separado para os planos regionais e resumos não técnicos para a AAE dos planos territoriais locais;
- Participação pública contínua;
- Monitorização

A tabela, em anexo I, resume a AAE dos Planos Territoriais, comparando os critérios das orientações Alemãs Pré-Directiva AAE e os critérios da Directiva AAE. Faz ainda a avaliação das perspectivas da situação pós-legislação comunitária.

Os problemas com a AAE dos Planos territoriais inclui um complexo sistema de planeamento territorial, que dificulta ou torna mesmo impossível a coordenação e ligação entre os processos.

Devido ao facto das políticas não serem cobertas pela Directiva AAE, os planos estratégicos preparados ao nível de Estado, os seus impactes ambientais, não são cobertos. Isto significa que as decisões estratégicas importantes vão continuar a ser feitas sem ter em consideração os seus impactes e sem uma participação que seja suficiente.

IV.2.2. Suécia – Plano Regional da Grande Estocolmo

Na Suécia não existe planeamento espacial ao nível nacional e regional e a responsabilidade para o planeamento territorial está afecto aos seus 290 municípios.

Estas autoridades possuem um elevado grau de autonomia e monopólio do planeamento. As duas ferramentas principais para o planeamento na Suécia são os planos municipais (MCPs) e os planos de desenvolvimento de “detalhe” (DDPs). Estes são regulados pelo “Planning and building Act” 1987 (PBA). A outra legislação relevante para o planeamento é o Código do Ambiente, introduzido em 1991, que junta formalmente as leis ambientais dispersas, num conjunto consolidado e enquadrado de legislação.

O reconhecimento da necessidade de incluir a AAE no planeamento territorial sueco foi feito em 1979 no primeiro esboço do PBA de 1987. No entanto, até 1992 não foi incluída como obrigatória legalmente.

Em 2004, cerca de 150 municípios tiveram que rever os seus MCPs para depois poderem aplicar a AAE, em complemento com a Directiva AAE da U.E.

Alguns projectos de investigação que têm vindo a ser conduzidos apontam para aspectos positivos e negativos das primeiras experiências de AAE. O efeito mais óbvio foi que onde a análise prévia de impactes foi feita, quase não se fizeram notar efeitos ambientais nos Planos. Outros aspectos positivos identificados por estes Estudos incluíram:

- Maior importância atribuída às questões ambientais;
- Uma maior força atribuída às questões ambientais no planeamento territorial;
- As questões ambientais passam a ser entendidas como universais e não como meramente uma questão sectorial;
- Maior cooperação entre as diferentes administrações municipais;
- Menos comentários são recebidos das entidades ambientais que regulamentam o processo de consulta;
- Os políticos podem decidir mais facilmente porque a AAE aumenta o seu nível de conhecimento sobre os impactes esperados nos diferentes planos.

A implementação da Directiva AAE na legislação ambiental e de planeamento trouxe grandes mudanças. O Código Ambiental e o “Planning and Building Act” foram revistos para incorporar os critérios da Directiva AAE. Os novos critérios da AAE incluem disposições para:

- Informação clara sobre a necessidade de ter em conta a avaliação de determinado impacte;
- As questões que precisam de ser abordadas;
- O tipo de informação que necessita de ser veiculado no relatório ambiental;
- A consideração de alternativas;
- A comunicação de resultados;
- As inter-relações com a convenção de Espoo e a abordagem dos impactes nos espaços transfronteiriços;
- A monitorização dos impactes;

O exemplo prático aqui apresentado é importante porque faz uma integração dos impactes esperados a nível ambiental, social e económico de forma a dar-lhes paridade. Depois, reflecte o verdadeiro planeamento estratégico, porque envolve escolhas de grande importância para a situação ambiental na região de Estocolmo. Finalmente, o caso é de particular importância na Suécia porque a experiência prática da AAE foi documentada.

A Grande Região de Estocolmo inclui a maior cidade sueca e capital, Estocolmo. A região tem 1.8 milhões de habitantes e 26 municípios. Noventa e cinco por cento dos habitantes vivem nos dez por cento do território, o que constitui a área mais densamente construída/habitada, sendo que cinquenta por cento do emprego da região é na cidade de Estocolmo. A região cobre uma área de 649.000 ha, dos quais sessenta por cento é área agrícola ou florestal. Há 25.000 ilhas no arquipélago e 850 lagos de água doce.

O Plano Regional 2000 tem um horizonte de 30 anos. Estabelece os critérios base para o uso territorial, áreas ricas em recursos hídricos, e providencia orientações para a localização e construção de edifícios e instalações.

Os objectivos de topo para a Grande Região de Estocolmo são desenvolver a competitividade internacional, boas condições de vida para toda a população e um ambiente de sustentabilidade de longo termo.

A AAE do Plano regional começou em 1997 e terminou em 2002.

O Gabinete de Planeamento Regional e Transporte Urbano escolheu conduzir este plano em três áreas de “impactes” estratégicos separadamente - ambiental, social e económico e depois integrá-los no plano final, de forma a contribuir para os objectivos de sustentabilidade. Um dos objectivos da AAE foi facilitar a avaliação, para se perceber até que ponto as diferentes alternativas, medidas e propostas de planeamento contribuem para alcançar as metas do planeamento regional, incluindo os objectivos ambientais regionais e nacionais.

A integração final dos resultados das diferentes avaliações foi alcançada através de workshops, que resultaram num conjunto de recomendações para o desenvolvimento da Grande Região de Estocolmo.

Os workshops indicaram que o trabalho realizado para identificar objectivos conflituais ou objectivos partilhados entre os aspectos económico, ambiental e social é um assunto muito importante a ser considerado durante o processo de consulta.

Uma das considerações que resultou das experiências da AAE foi que o processo de planeamento não foi suficientemente preparado para o efeito de avaliação de impacte. Como resultado, as expectativas relativamente ao “scope”, papel e importância da AAE no processo de planeamento não parece ter gerado a mesma opinião entre os diferentes actores. A percepção de quais as preocupações ambientais que foram tidas em conta na adopção dos princípios, alternativas e das propostas do plano foram pouco claras.

As experiências positivas do conjunto da avaliação de impactes (impact assessment), (incluindo a AAE) incluem a contribuição para o futuro de um processo de planeamento mais definido e transparente, que envolva análise, considerações de cenários de âmbito internacional, e a produção de opções alternativas para o futuro desenvolvimento da região. A “avaliação” contribui ainda para tornar as alternativas e as questões chave estratégicas mais explícitas num patamar do processo menos adiantado da tomada de decisão.

V. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA SUA APLICAÇÃO AOS PLANOS MUNICIPAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

V.1. Conceito, Objectivos e Objecto da AAE e sua Aplicação aos PMOT

A Avaliação Ambiental Estratégica trata-se de uma ferramenta jurídica que actua de forma estratégica visando a identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes de um plano ou programa, realizada durante um procedimento de preparação e elaboração do plano ou programa e antes de o mesmo ser aprovado ou submetido a procedimento legislativo. (Guia_DGOTDU_AAE).

A AAE concretiza-se na elaboração de um relatório ambiental e na realização de consultas, na ponderação dos resultados obtidos na decisão final sobre o plano e na divulgação pública de informação respeitante à decisão final (cf Artigo 2º do DL nº 232/2007).

A AAE tem preocupações de integrar o meio ambiente na definição das políticas sectoriais, garantindo um desenvolvimento sustentável mais duradouro, justo e saudável que permita enfrentar os grandes desafios da sustentabilidade de que são exemplo o uso racional dos recursos naturais, a prevenção e redução da poluição, a inovação tecnológica e a coesão territorial.

Para realização destes pressupostos, a AAE conta com um conjunto de princípios; Responsabilização, participação, transparência, acompanhamento iterativo e facilitador dos processos de planeamento e /ou programação que devem estar espelhados em todo o processo metodológico da AAE.

A abordagem estratégica em AAE deve compreender a estratégia objecto de uma AAE e o contexto da sua avaliação, deve manter um horizonte de longo prazo e uma perspectiva holística, transversal e integrada. Deve focar-se apenas em factores críticos para a decisão (de preferência entre 3 e 8) e trabalhar com tendências (processos) (GUIA_DGOTDU_AAE). Adoptar uma atitude de facilitador da decisão, apoiando o decisor e encorajando decisões sustentáveis, usar estratégias de comunicação, considerar múltiplas perspectivas e actuar através de boa governança e garantir ainda o seguimento das decisões tomadas (monitorização e revisão sistemática de objectivos).

A AAE dos PMOT é exigível desde o dia 20 de Junho de 2007 (Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho), que vem introduzir a Directiva Comunitária 2001/42/CE de 15 de Junho. A partir desta data, tornou-se legalmente obrigatório proceder à AAE de todos os planos e programas que se encontrassem nas condições nele previstas, apesar disso e na realidade, só após a publicação do Decreto-Lei nº 316/2007, que adoptou o regime de AAE aos IGT, e que entrou em vigor em 24 de Setembro de 2007 é que ficou definida a incorporação da análise sistemática dos efeitos ambientais dos planos, nos procedimentos de elaboração, acompanhamento, participação e aprovação de cada um dos instrumentos de gestão territorial e suas alterações ou revisões.

O Decreto-Lei nº232/2007, aplica-se a todos os planos, designadamente aos que ainda estão em elaboração, uma vez que não estabelece qualquer regime transitório ou de excepção.

No entanto, o Decreto-Lei nº316/2007, de 19 de Setembro, instituiu um regime transitório através do qual o regime nele contido, se aplica aos procedimentos de elaboração, alteração e revisão já iniciados, sem prejuízo da salvaguarda dos actos já praticados, dispondo contudo que se excepcionam de tal regra os procedimentos relativos aos IGT que se encontram em fase de discussão pública, à data da sua entrada em vigor, o que parece abranger o procedimento legal da AAE.

Os planos que já iniciaram a fase de discussão pública estão dispensados da avaliação ambiental e os que ainda não iniciaram a fase de discussão pública e a ela se encontram sujeitos. (DGOTDU). A mencionada excepção aplica-se também aos procedimentos de alteração e revisão dos PMOT.

A responsabilidade pela decisão de sujeição de um PMOT a AAE compete à Câmara municipal, enquanto entidade que elabora o plano (artigo 5º, nº1 do DL nº232/2007 e artigo 74º do DL nº380/99, na actual redacção).

A decisão sobre a sujeição do plano a AAE é legalmente obrigatória, podendo alguns casos, implicar alguma discricionariedade, que não é contudo arbitrária, dado que se encontra limitada por critérios legalmente definidos e que a câmara municipal é obrigada a respeitar.

Compete à CM averiguar se o PMOT se encontra sujeito a AAE, podendo para esse efeito proceder a consulta prévia, às entidades às quais, em virtude das responsabilidades

ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano (cf. Artigo prevista no nº3 do artigo 3º do DL nº 232/2007, de 15 de Junho e nº6 artigo 74º para PU e PP).

Em face das recentes alterações legislativas ao RJIGT, os eventuais interessados na elaboração, alteração ou revisão de um plano de urbanização (PU) ou de um plano de pormenor (PP) podem apresentar à Câmara municipal propostas de contratos que tenham por objecto a elaboração de um projecto de plano, sua alteração ou revisão, bem como a respectiva execução (artigo 6º - A do RJIGT). A contratualização, por definição, implica liberdade de estipulação entre as partes.

Por força do Princípio da inalienabilidade e indispensabilidade dos poderes públicos em matéria de planeamento, estes contratos não podem prejudicar o exercício de poderes públicos municipais relativamente ao procedimento, conteúdo, aprovação e execução do plano, nem o cumprimento dos regimes legais relativos ao uso do solo e às disposições dos demais instrumentos de gestão territorial com os quais o PU ou PP devam ser compatíveis (cf. Nº 2 do artigo 6º-A do RJIGT).

A CM encontra-se assim impedida de transferir para terceiros a responsabilidade pela decisão de realização de AAE.

Na contratualização de PU e PP a responsabilidade da decisão de sujeição do PMOT a AAE não pode ser transferida para terceiros e, caso a CM entenda que a AAE do plano é dispensada, deve fundamentar a decisão e submetê-la a divulgação pública.

A realização da AAE, no caso dos PDM, compete às CM ouvidas as Entidades com Responsabilidades Ambientais Específicas (ERAЕ) integradas na Comissão de Acompanhamento.

No procedimento de alteração de PDM ou de elaboração de PU e PP, as ERAЕ são chamadas a pronunciar-se nos termos legais sobre esta matéria, a solicitação da CM, em conferência de serviços, caso não haja lugar ao acompanhamento da CCDR.

A Comissão de Acompanhamento (CA) do PDM, deve integrar as ERAЕ a quem possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano.

Estas entidades exercem, na CA, as competências consultivas relativas ao âmbito da AAE e à definição do alcance da informação a incluir no relatório ambiental, apresentados pela CM bem como o acompanhamento da elaboração de toda a AAE.

Para efeitos de AAE, no PDM, o parecer final da CA deve integrar a análise sobre o relatório ambiental considerando especificamente a posição das ERAЕ (cf. Nº6 do artigo 75º-A do RJIGT).

Nos PU e PP ou na alteração do PDM, a acta da conferência de serviços deve integrar uma análise em matéria de AAE, dos aspectos relativos ao cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis bem como ao fundamento técnico das soluções defendidas pela CM (nº3 do artigo 75º-C do RJIGT).

Em matéria de elaboração de PMOT, é também à CM que compete a identificação e a ponderação, nos diversos âmbitos, dos planos, programas, e projectos, com incidência na área em causa, de forma a assegurar as necessárias compatibilizações (nº3 do artigo 74º do RJIGT).

A AAE em fase de elaboração de planos visa introduzir uma ponderação prévia das soluções a integrar nas opções desses planos, as quais devem ser identificadas, caracterizadas, analisadas e ponderadas antecipadamente. Pretende-se garantir que os efeitos ambientais da aplicação dos planos sejam tomados em consideração durante a sua elaboração e antes da sua aprovação.

A AAE não deve ser abordada como mais um procedimento que vem onerar e tornar mais complexos os procedimentos de elaboração dos planos territoriais. Pelo contrário, deve ser vista como um instrumento de aperfeiçoamento das metodologias de planeamento e de qualificação das práticas de gestão territorial, susceptível de conduzir a melhores soluções técnicas e a decisões mais fundamentadas.

Trata-se de desenvolver procedimentos de gestão territorial suportados na identificação e avaliação de soluções técnicas alternativas, na ponderação mais rigorosa das respectivas vantagens e inconvenientes em matéria de protecção e valorização dos recursos territoriais, na identificação de medidas mitigadoras dos seus efeitos negativos e na monitorização e avaliação regular das respectivas consequências no território.

É ainda uma questão de governança territorial que é hoje considerada e reconhecida como imprescindível à boa governação em matéria de desenvolvimento territorial. Nesta perspectiva, as metodologias e as técnicas de avaliação ambiental constituem instrumentos adicionais para o necessário aprofundamento dos procedimentos participativos na gestão do território.

A AAE de PMOT deve ser entendida como um procedimento contínuo e sistemático de avaliação da sustentabilidade ambiental, integrado no procedimento de elaboração dos planos, e visa garantir que os efeitos ambientais das soluções adoptadas no plano sejam tomados em consideração durante a sua elaboração e em momento prévio à respectiva aprovação.

Esse objectivo é atingido através da ponderação de várias soluções e alternativas possíveis, contribuindo, assim, para a adopção de uma solução final mais sustentável do ponto de vista

ambiental e também do ponto de vista do desenvolvimento territorial da área abrangida pelo plano.

A realização da AAE implica uma abordagem estratégica da acção de planeamento que decorre da previsão de eventuais efeitos significativos no ambiente que resultem da aplicação do PMOT.

Do ponto de vista ambiental, a AAE visa essencialmente:

- Avaliar a sustentabilidade ambiental do plano e das perspectivas de transformação territorial nele propostas;
- Avaliar efeitos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano;
- Introduzir e potenciar a adopção de soluções inovadoras e mais eficazes do ponto de vista da construção de um ambiente sustentável;
- Auxiliar na identificação, selecção e justificação de opções ganhadoras (win-win) face aos objectivos de ambiente e desenvolvimento;
- Ponderar antecipadamente e antes da decisão final, os efeitos eventualmente significativos sobre o ambiente, de modo a serem tidos em conta nas opções políticas e nas soluções técnicas preconizadas no plano;
- Assegurar processos participados e transparentes, que envolvam todos os agentes relevantes;
- Produzir contextos de desenvolvimento mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento.

Do ponto de vista das práticas de planeamento territorial, a AAE contribui para:

- Reintroduzir ou potenciar a utilização de metodologias próprias das boas práticas de planeamento, baseadas na melhor identificação dos objectivos e dos desafios de desenvolvimento e transformação do território abrangido pelo plano e na formulação e ponderação de diferentes opções de solução e os respectivos benefícios e inconvenientes;

Dos dois pontos de vista, ambiente e planeamento territorial, a AAE contribui para:

- Fomentar uma maior participação do público e a interactividade entre as entidades com responsabilidades ambientais específicas e as que intervêm na elaboração do plano;
- Reforçar o exercício da cidadania pela sociedade civil;

- Gerar condições de igualdade entre os promotores relativamente aos novos procedimentos, contribuindo para uma maior qualidade do plano e a melhor defesa do interesse público;
- Optimizar o processo de planeamento,
- Avaliar em momento prévio os efeitos decorrentes da execução do plano contribuindo para uma maior agilidade noutros procedimentos, que tenham lugar em momento ulterior à aprovação do mesmo.

O objectivo do ordenamento do território é a qualificação do território tendo em vista a utilização sustentável dos recursos territoriais e a criação de um quadro de vida quotidiano para os cidadãos, que contribua positivamente para a sua qualidade de vida.

A articulação e compatibilização entre os interesses públicos e privados na utilização sustentável dos recursos territoriais são uma das grandes dificuldades e desafios do processo de ordenamento do território.

Os PMOT são instrumentos particulares aos quais é exigido que façam a mediação entre as visões e as estratégias de desenvolvimento territorial e a sua tradução concreta no terreno.

A integração da AAE nas metodologias e na prática do planeamento e da gestão territorial, enquadrada pelos objectivos e princípios da Directiva e pelo DL nº232/2007, é uma oportunidade para que os processos sejam mais integrados e mais participados.

Os PMOT têm características particulares relativamente aos outros instrumentos de gestão territorial, das quais importa salientar as seguintes: (DGOTDU_GUIA_AAE)

- São elaborados e aprovados pelo município, o âmbito de sistema político-administrativo que está mais próximo do cidadão;
- Definem o regime de uso de solo através da sua classificação e qualificação e estabelecem regras fundamentais para a construção do quadro de vida dos cidadãos;
- São vinculativos das entidades públicas e dos particulares;
- Representam a plataforma de articulação entre os objectivos de desenvolvimento territorial e o planeamento do uso do solo, procurando compatibilizar diferentes usos e coordenar interesse público e particular. Esta compatibilização concretiza-se de diversas formas, sendo a principal e mais visível o processo de classificação e qualificação do uso do solo.

As distintas figuras do PMOT, com as suas diferentes finalidades e âmbitos de intervenção diversificados, do município, à cidade e ao quarteirão, bairro ou espaço de intervenção, rural ou urbano, são instrumentos fundamentais da gestão local. Os PMOT pela sua abrangência e processo de elaboração facilitam consensos e estabelecem orientações para intervenções públicas e privadas, viabilizando a sua implementação e gestão e garantindo a função social da propriedade privada.

Das entidades com interesses ambientais, no Processo de AAE, destacam-se:

- Agência Portuguesa do Ambiente – APA;
- Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.;
- Instituto da Água, I.P.;
- Administrações da Região Hidrográfica, I.P.;
- Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional;
- Autoridades de saúde ou os municípios da área abrangida pelo plano ou programa;
- Instituições ou especialistas de reconhecido mérito na actividade ou área objecto da consulta.

A APA tem competências de grande relevância no processo de AAE, assim compete à APA; a elaboração de um relatório a submeter anualmente à apreciação do membro do Governo responsável pela área do ambiente contendo uma apreciação global da conformidade dos relatórios ambientais, com as disposições previstas no diploma e propondo medidas que se revelem necessárias (Art.6º nº4), comunicar à Comissão Europeia as medidas de melhoria adoptadas (Art.º6º nº5), determinar quais os outros Estados-membros que possam ser afectados pelo Plano (Art.8º nº1), proceder ao tratamento global da informação relativa à avaliação ambiental, ao intercâmbio dessa informação com a Comissão Europeia, e à sua disponibilização a todos os interessados (Art.º12º), uma vez que a versão final aprovada lhe é enviada conjuntamente com uma Declaração Ambiental.

V. 2. Aspectos Metodológicos da AAE nos PMOT

Os aspectos metodológicos em AAE estruturam-se de acordo com o desenvolvimento do Processo de Planeamento que contempla um faseamento, segundo cinco passos distintos³.

O processo de AAE no âmbito da elaboração dos IGT refere-se à análise e diagnóstico dos eventuais efeitos significativos que o plano possa produzir no ambiente, através de um processo que passa pela definição do âmbito e dos objectivos da avaliação, a que se segue a identificação dos efeitos significativos no ambiente, de modo a permitir uma ponderação das várias alternativas existentes que habitem à tomada de decisão.

Um dos objectivos da AAE é tornar possível a consequente integração e adequação dos resultados da avaliação ambiental nas opções ao nível do uso e ocupação de solo.

A Avaliação Ambiental Estratégica deve surgir associada e integrada no processo de planeamento, não devendo ser considerado como um procedimento paralelo ou autónomo.

A qualidade da AAE de PMOT deve passar, pelo desenvolvimento de uma metodologia que enquadre simultaneamente os desafios ao nível do planeamento territorial e as oportunidades e desafios ambientais. (Guia _ DGOTDU_AAE)

A articulação entre os dois processos e a sua adequada e justificada transposição para as propostas de ordenamento, deverão constituir a fundamentação sobre as opções feitas e transcritas para o conteúdo do Relatório Ambiental.

O sistema de acompanhamento e participação é, fundamental para o sucesso e para a qualidade e sustentabilidade das propostas de ordenamento e de uso e ocupação do solo que é o objectivo de aplicação da Directiva.

No processo de planeamento são contempladas as seguintes fases:

Fase A – Definição do Âmbito, dos Objectivos e dos Factores Críticos de Decisão

Fase B – Identificação dos Efeitos significativos e das Alternativas

Fase C – Elaboração do Relatório Ambiental

Fase D – Consulta Pública, Aprovação e Declaração Ambiental

Fase E – Execução e Monitorização

³ Segundo indicação do Guia _DGOTDU_AAE, apesar de outros autores definirem diferentes metodologias e consequentemente diferentes faseamentos, como se verá adiante.

Fase A – Definição do Âmbito, dos Objectivos e dos Factores Críticos de Decisão

O início do procedimento da AAE a que corresponde a Fase A coincide com a fase dos estudos de caracterização e diagnóstico do processo de planeamento, tratando dos seguintes aspectos:

- Identificação de todos os condicionalismos à ocupação, utilização e transformação do solo que vão condicionar e, posteriormente, fundamentar os objectivos estratégicos do PMOT;
- Identificação dos problemas, ameaças e oportunidades em função do enquadramento territorial existente e dos objectivos a traçar para o PMOT;
- Definição dos objectivos de desenvolvimento tendo em consideração a avaliação de impactes de todas as intervenções que se pretendem concretizar na área do PMOT;
- Estabelecimento das prioridades e das estratégias territoriais;
- Definir uma estratégia em função das opções de desenvolvimento consideradas adequadas;
- Identificar as questões ou domínios que devam ser avaliados, em matéria de sustentabilidade ambiental, nos termos do Decreto-lei nº 232/2007, de 15 de Junho, nomeadamente através dos factores críticos de decisão (FCD);
- Definir critérios metodológicos através de recurso a indicadores

Fase B – Identificação dos Efeitos significativos e das Alternativas

É na Fase B da AAE que a decisão final é tomada, e que todos os quadros institucional e procedimental são formatados para fazer as escolhas e tomar as decisões mais adequadas às opções estratégicas de desenvolvimento.

A identificação dos efeitos significativos e das alternativas, conforme indicado no DL nº232/2007, refere-se à verificação de incompatibilidades e de sinergias entre os termos de referência e os objectivos do PMOT e os objectivos da avaliação ambiental, expressos, nomeadamente, pelos factores críticos de decisão. O resultado destes cruzamentos permite

identificar alternativas e fazer opções cujos resultados constarão do relatório ambiental a submeter a discussão pública juntamente com a proposta do plano.

A avaliação deve incluir os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazo, permanentes, temporários, positivos e negativos, e a inter-relação entre todos os factores citados, devendo proceder a uma análise comparativa dos factores críticos de decisão identificados, tendo em consideração os pareceres das entidades com responsabilidade ambiental específica emitidos sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental bem como as observações e sugestões apresentadas pelos cidadãos, no decorrer da discussão pública.

Neste momento, escolhem-se as opções que contribuam para um desenvolvimento sustentável, com base na análise feita pelas várias entidades ambientais com responsabilidades específicas e de acordo com as sugestões apresentadas pelos cidadãos.

Nesta fase, importa ponderar as alternativas possíveis do plano para cada uma das situações identificadas, e escolher as melhores opções de planeamento de modo a assegurar uma proposta de plano onde esteja reflectida, com coerência e objectividade, a integração de perspectivas de sustentabilidade face aos objectivos definidos.

Fase C – Elaboração do Relatório Ambiental

A Fase C da AAE concretiza-se através da elaboração de um Relatório Ambiental e em consultas, de modo a assegurar a ponderação dos resultados obtidos na decisão final e a divulgação pública da informação na qual se fundamentou essa decisão.

Compete à Câmara municipal, na qualidade de entidade que elabora o plano, zelar pela qualidade do Relatório Ambiental, que deve incluir as informações que foram razoavelmente consideradas como necessárias para a realização da AAE, tendo em conta (nº2 artigo 6º do DL nº232/2007); os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, conteúdo e o nível de pormenor do plano ou programa, a sua posição no procedimento de tomada de decisões, a medida em que determinadas questões sejam mais adequadamente avaliadas a níveis diferentes da hierarquia ou sistema em que o plano ou programa actualmente se integre, de forma a evitar a duplicação da avaliação.

O relatório ambiental deve obrigatoriamente conter a identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente, as alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito territorial respectivos, uma descrição geral do conteúdo, dos principais objectivos do plano ou programa e das suas relações com outros planos e

programas pertinentes, as características ambientais das zonas susceptíveis de serem significativamente afectadas, os aspectos pertinentes do estado actual do ambiente e a sua provável evolução se não for aplicado o plano, os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental, designadamente as abrangidas pelo Decreto-lei nº140/99, de 24 de Abril, na redacção conferida pelo Decreto-lei nº49/2005, de 24 de Fevereiro:

- Os objectivos de protecção ambiental estabelecidos a nível internacional, comunitário ou nacional que sejam pertinentes para o plano ou programa e a forma como os objectivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas em consideração durante a sua elaboração;
- Os eventuais efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação do plano ou do programa, incluindo os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos, considerando questões como: a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem, e a inter-relação entre os factores supracitados;
- As medidas destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa;
- Um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias;
- Uma descrição das medidas de controlo previstas no artigo 11º, um Resumo Não Técnico das informações referidas nas alíneas anteriores.

Fase D - Consulta Pública, Aprovação e Declaração Ambiental

Nesta fase da AAE deve ter-se em conta que o relatório ambiental acompanha a proposta de plano e o parecer da comissão de acompanhamento (PDM) ou a acta da conferência de serviços (PU e PP), bem como os demais pareceres emitidos, eventuais resultados de concertação, quando à mesma houver lugar, e de reclamações apresentadas pelos particulares no âmbito da participação pública, a submeter à aprovação da Assembleia Municipal.

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA) submete anualmente ao membro do Governo responsável pela área do ambiente, um relatório quanto à conformidade do RA com o previsto no DL nº232/2007, de 15 de Junho, competindo-lhe comunicar à Comissão Europeia as medidas de melhoria adoptadas ao abrigo do previsto no nº 6, art. 6º do referido diploma legal.

Após a publicação do PMOT no Diário da República, a Declaração Ambiental é emitida pela câmara municipal, na qualidade de entidade responsável pela elaboração do PMOT.

A Declaração Ambiental deve conter o seguinte:

- As formas como as considerações ambientais do relatório ambiental foram integradas no plano/programa;
- As observações apresentadas pelas entidades consultadas e pela discussão pública previstas no artigo 7º e o resultado da respectiva ponderação, devendo ser justificado o não acolhimento dessas observações;
- Os resultados das consultas aos Estados Membros susceptíveis de serem afectados, de acordo com o previsto no artigo 8º do DL nº232/2007;
- As razões que fundamentaram a aprovação do PMOT à luz de outras alternativas razoáveis abordadas aquando da respectiva elaboração;
- As medidas de controlo previstas em conformidade com o artigo 11º DL nº232/2007.

Fase E – Execução e Monitorização

Na fase E procede-se à monitorização e pós-avaliação documentada com o objectivo de garantir a eficácia e eficiência na execução do plano.

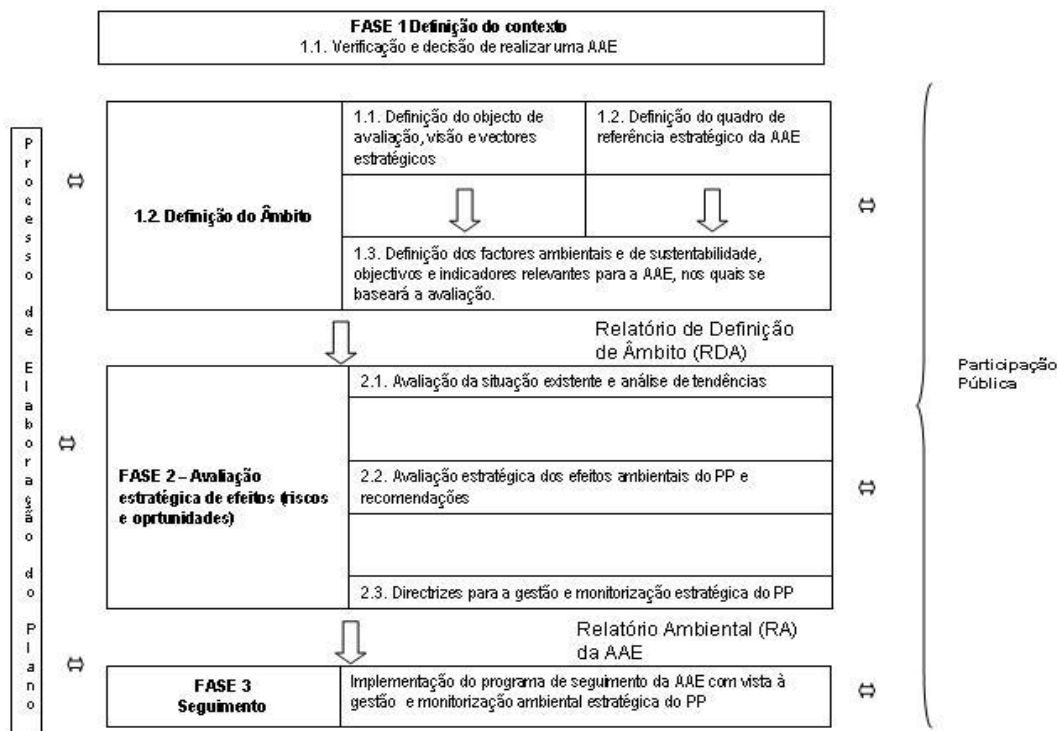
A entidade que elabora o PMOT deve avaliar e controlar os efeitos significativos do ambiente decorrentes da aplicação/execução do plano, verificando nomeadamente se estão a ser adoptadas as medidas constantes da Declaração Ambiental (DA), para efeitos de corrigir eventuais efeitos negativos imprevistos (artigo 11º nº1 DL nº232/2007).

É portanto uma fase essencialmente analítica, de registo e interpretação das variáveis de controlo relevantes e de recolha de dados e respectiva análise, e é suportada pela elaboração de relatórios sistemáticos e periódicos, de avaliação da eficácia do plano, como sejam os Relatórios Anuais de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, a Agenda Local 21, e outros relevantes.

Esta fase ocorre após a aprovação do plano, acompanhando de modo sistemático a execução das soluções de planeamento adoptadas pelo mesmo, monitorizando e avaliando as alterações fundamentais que possam ocorrer no ambiente e no território, de acordo com os critérios e indicadores estabelecidos durante todas as outras fases da AAE anteriores à aprovação do plano. As principais actividades a desenvolver nesta fase são:

- Implementar um esquema ou programa para controlo da execução do plano e monitorização dos seus efeitos no ambiente, através de indicadores, periodicidade e métodos de recolha e análise dos dados recolhidos;
- Monitorizar os efeitos da execução do plano no ambiente através de indicadores previamente seleccionados;
- Elaborar estudos em função do que foi estabelecido durante a elaboração do plano, ou de acordo com as necessidades que venham a definir;
- Registar e divulgar publicamente os relatórios integrados de avaliação sistemática e periódica;
- Assegurar que a informação chegue aos serviços responsáveis pela execução do plano (por exemplo, além dos que têm competências em matéria de ordenamento do território, também os que têm competências em matéria de urbanismo, designadamente licenciamento e autorização de operações urbanísticas), de modo a identificar os efeitos negativos ou conflitos encontrados ou as oportunidades entretanto surgidas.

Este faseamento é um dos vários em que técnicos, investigadores e outros actores se podem apoiar para realizar o processo de AAE, no entanto, e por se considerar de particular interesse, apresenta-se o seguinte esquema que define um outro faseamento para os aspectos metodológicos em AAE.



Fonte: Adaptado T.B. Ramos (2009)

Figura 5.1. – Fases do Processo de AAE

Esta metodologia de abordagem identifica como “Fase 1 – Definição do Contexto”, sendo o ponto 1.1. “Verificação e decisão de realizar uma AAE”.

No momento prévio à “definição do Âmbito” é necessário proceder a um processo de revisão inicial que identifique os planos para os quais se torna necessário realizar uma AAE.

Para esta verificação são correntemente utilizados métodos de pré-definição através de normas legais, triagem caso a caso (avaliação preliminar dos efeitos significativos do plano, tipo de plano) e o misto (caso da directiva europeia e da legislação portuguesa).

A “Fase 1.2. Definição do Âmbito” envolve os seguintes aspectos;

- Identificação dos objectivos do plano, visão estratégica e respectivas acções/vectores/eixos estratégicos do plano;
- Identificação preliminar de alternativas de plano razoáveis/equilibradas; que não devem ser equacionadas de forma isolada e que devem ser construídas com base em informação dos objectivos e problemas ambientais identificados, sendo que, no final deverão ser revistas em função dos resultados de avaliação, deve-se incluir a alternativa “0”, ou seja, considerar a possibilidade de não implementar a acção

estratégica. Para planos que cobrem um intervalo temporal alargado é recomendado que seja utilizada metodologia de cenários;

- Relação do objecto de avaliação com outros planos e programas, identificação preliminar do sistema ambiental afectado e da informação relevante para a caracterização da situação de referência;
- Identificação dos problemas ambientais e objectivos de protecção existentes, definição de uma proposta de objectivos e indicadores (e critérios) para a AAE. Neste ponto deve ser feita a identificação preliminar do sistema ambiental afectado e da informação relevante para a caracterização da situação actual dos factores-chave. Para cada factor chave devem ser identificados os objectivos e as metas a atingir e os respectivos indicadores e fontes de informação.

Os objectivos da AAE devem fornecer a referência para medir os efeitos ambientais e de sustentabilidade, originados pelo plano. Têm ainda que ser tomados em conta os objectivos estratégicos do plano e os objectivos externos.

Os objectivos estratégicos são aqueles adoptados para o plano em questão. São normalmente separados dos objectivos da AAE, apesar destes poderem facultar “inspiração” para que os objectivos estratégicos da acção estratégica sejam mais sustentáveis. Os objectivos externos são outros objectivos (ambientais, sociais ou económicos, institucionais) que os decisores terão que ter em conta, apesar de serem independentes do processo de AAE. Os indicadores devem avaliar a variação de um dado factor ambiental ao longo do tempo/espço, medindo a distância em relação aos objectivos e às metas a atingir. Os indicadores são também utilizados para prever e monitorizar os efeitos do plano.

Esta fase contempla ainda a elaboração do “Quadro Estratégico de Referência” que estabelece as ligações com outras acções estratégicas; relações do objecto de avaliação com outros programas e planos pertinentes e a avaliação de compatibilidade interna da Estratégia. Nesta fase deve-se analisar o plano e tentar perceber a compatibilidade interna entre as principais acções/eixos.

Esta fase culmina com a elaboração do Relatório de Definição de Âmbito e é neste patamar que deve ser definido o processo de consulta/participação pública.

A fase seguinte, a “Avaliação Estratégica de Efeitos” contempla a caracterização da situação actual, com a identificação de problemas, a previsão dos riscos e oportunidades e o delinear das directrizes de gestão e monitorização. Aplicam-se os indicadores seleccionados/desenvolvidos que constituem o suporte para a avaliação da situação

existente e sua evolução previsível na ausência de plano, a avaliação de efeitos (riscos e oportunidades) e a monitorização estratégica dos factores ambientais e de sustentabilidade. Na identificação e predição de efeitos efectua-se a caracterização dos diferentes tipos de efeitos. Na avaliação determina-se se os efeitos previstos são ou não significativos e nas recomendações pretende-se eliminar, evitar, reduzir, controlar, remediar os efeitos negativos significativos (riscos) ou potenciar os efeitos positivos (oportunidades) do plano.

O programa formal de gestão e monitorização ambiental estratégica deverá ser integrado/associado com a estrutura geral de acompanhamento, monitorização e avaliação do plano. Este programa deve contemplar a identificação dos aspectos/efeitos que devem ser controlados, a definição dos indicadores que devem ser utilizados em cada caso, relacionamento da monitorização com as predições dos efeitos e identificação da estrutura de gestão da monitorização ambiental estratégica. Esta fase culmina com a elaboração do Relatório Ambiental.

A fase de “Seguimento” prevê a implementação do programa de seguimento da AAE com vista à gestão e monitorização ambiental estratégica do plano.

VI. CASOS DE ESTUDO: AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA DO PDM DE PALMELA E SETÚBAL

Os PDM encontram-se sujeitos a um processo de Avaliação Ambiental Estratégica de acordo com o Decreto – Lei nº316/2007 de 19 de Setembro e subsidiariamente pelo Decreto-Lei nº232/2007 de 15 de Junho anteriormente mencionado. Este enquadramento legal define como responsável pela AAE o proponente do plano a avaliar. Essa responsabilidade estende-se à decisão de elaborar a AAE, determinação do âmbito e alcance da AAE, consulta de entidades e do público sobre o âmbito e alcance da AAE, preparação do Relatório Ambiental e respectivas consultas públicas e institucionais, e apresentação da Declaração Ambiental à Agência Portuguesa do Ambiente.

Esse relatório destina-se a ser apreciado pelas entidades com responsabilidade ambiental específica, nos termos do nº3 do art.3º do Decreto-Lei nº232/2007 de 15 de Junho (Anexo I), e demais entidades e agentes que o proponente entenda deverem ser consultados, designadamente os membros da Comissão de Acompanhamento do PDM.

VI.1. Objectivo

No presente capítulo será analisada a forma como o Processo de AAE é levado a cabo, integrado e acompanhado em dois processos de revisão do PDM (Setúbal, Palmela), procurando compreender a forma como as equipas lidam com os conceitos, metodologias e integração dos processos de planeamento urbanístico e ambiental procurando perceber até que ponto os diferentes modelos implicam abordagens distintas no acompanhamento ambiental.

Refira-se que no âmbito desta tese, a análise incidirá sobre a anteriormente designada “Fase A – Definição do Âmbito, dos Objectivos e dos Factores Críticos de Decisão”.

No ponto seguinte indicam-se os casos de estudo seleccionados, a justificação para a sua escolha, bem como a metodologia aplicada no levantamento, sistematização e análise da informação.

VI.2. Justificação para a Selecção dos Casos de Estudo

A contiguidade territorial e a localização geográfica, do município de Setúbal e Palmela, conferiu-lhes, desde sempre, uma situação privilegiada e uma relação biunívoca de cooperação das povoações que ao longo dos tempos aí se foram estabelecendo.

Estes concelhos fazem parte da componente geográfica NUTIII – Península de Setúbal e NUT II – Região de Lisboa.

A unidade territorial destes dois concelhos está patente em diversos documentos; o Plano Regional para o Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, PROT-AML. Este Plano no seu modelo territorial, uma das unidades que identifica e define para o Arco Ribeirinho Sul é exactamente a Unidade Territorial “Setúbal-Palmela” que espelha a interligação a nível territorial entre estes dois espaços.

Esta unidade encerra duas sub-unidades: o pólo urbano e industrial de Setúbal, por razões históricas e de complementaridade funcional naturalmente associado a Palmela, e a área agrícola a norte de Setúbal.

No seu conjunto, esta unidade encerra um elevado potencial em termos naturais, históricos e culturais, dada a sua localização geográfica – entre o Parque Natural da Serra da Arrábida e a Reserva Natural do Estuário do Tejo – e as ocorrências patrimoniais históricas que detém bem preservadas, designadamente os centros históricos de Setúbal e Palmela.

No Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal - PEDEPES, o Modelo Territorial definido propõe a existência de treze Unidades Territoriais, cuja delimitação assenta nas características específicas dos diferentes espaços da Península de Setúbal, pelo que se pretende que cada unidade tenha uma vocação claramente expressa e assumida face às características e funcionalidades permitindo, assim, tornar mais eficaz o seu ordenamento e a organização e planeamento da sua estrutura.

A “Unidade Nove” corresponde à Unidade Setúbal/Palmela incluindo também a área industrial da Mitrena.

O Pólo Setúbal é o pólo mais importante na hierarquia do Modelo Territorial da Península, por ser também o mais autónomo em relação a Lisboa, com quatro principais especializações: turismo, equipamentos, comércio e serviços e investigação&desenvolvimento, estando esta última associada ao pólo de ensino superior existente na cidade.

A área da Mitrena, associada ao Porto de Setúbal, deverá corresponder a uma das plataformas logísticas da Península de Setúbal.

A especialização do pólo de Palmela assenta principalmente nos equipamentos, comércio, serviços e também no turismo, especialização esta que deverá ser desenvolvida, de acordo com as directrizes do Plano.

Esta Unidade proposta pelo PEDEPES (1999), entretanto deverá ser ajustada à nova realidade da Península, nomeadamente à possibilidade de vinda de avultados investimentos nas grandes infra-estruturas; Plataforma Logística do Poceirão, o NAL – Novo Aeroporto de Lisboa, a alta velocidade e a nova travessia sobre o Tejo.

Além destes aspectos fundamentais, houve igualmente o cuidado de seleccionar intervenções que não estivessem concluídas e tivessem equipas AAE distintas, de forma a facilitar o contacto com os técnicos envolvidos e verificar as diferentes percepções do desenvolvimento do processo, o levantamento da informação e a análise dos principais constrangimentos e oportunidades do processo de AAE.

De referir que houve alguma dificuldade na disponibilização dos documentos para análise, neste trabalho, devido a alguns atrasos nos processos de AAE, nomeadamente, no caso de Setúbal.

De ressaltar também que, devido ao facto dessas intervenções estarem ainda em fase operativa toda a documentação utilizada merece alguma reserva, uma vez que não são documentos finais dos Estudos, em causa.

VI.3. Metodologia

Após a selecção dos casos de estudo que se pretendia analisar com mais detalhe, tornou-se necessário definir uma série de procedimentos para o levantamento, sistematização da informação recolhida e para a análise e discussão dos resultados obtidos. A metodologia aplicada encontra-se representada na figura seguinte:

Quadro 6.1. – Metodologia de Análise dos Estudos de Caso

Levantamento	Sistematização da informação	Análise e discussão de resultados
Realização de entrevistas Recolha de documentação	Análise e estruturação de dados Elaboração de check-list	Aplicação dos resultados das entrevistas e da análise da documentação
Análise de Resultados		

Para a fase de levantamento, a metodologia aplicada baseou-se na realização de entrevistas aos responsáveis pelas equipas da revisão dos PDM e aos responsáveis pelas equipas de trabalho da AAE e na recolha de vários documentos (planos, projectos, estudos desenvolvidos, entre outros). Para tal foi elaborada uma entrevista que foi aplicada aos dois casos de estudo e que, naturalmente, foi sendo sucessivamente adaptada à medida das necessidades identificadas ao longo do trabalho.

A informação foi posteriormente analisada e estruturada. Apesar das diferenças identificadas entre os dois casos de estudo tentou-se manter a mesma estrutura de apresentação da informação, de forma a facilitar a leitura da tese.

Os inquéritos (entrevistas) realizados deram posteriormente origem a um documento específico para cada estudo de caso, que sistematiza de forma simples e directa a informação recolhida. Em anexo I, encontram-se as entrevistas realizadas.

No último ponto deste capítulo tecem-se as considerações decorrentes das entrevistas e da documentação obtida.

De seguida, apresentam-se os casos de estudo seleccionados, realizando um breve enquadramento e a caracterização de cada concelho, a descrição da intervenção de revisão do PDM, a metodologia utilizada no acompanhamento e a integração da AAE e algumas considerações sobre os dois processos.

VI.3.1. Caso de Estudo – Processo de Avaliação Ambiental Estratégica do PDM de Setúbal

O objectivo da abordagem específica ao Processo de AAE dos PDM de Setúbal e Palmela prende-se com o facto de tentar perceber, na prática, como é que cada equipa técnica aplica e interpreta os conceitos, que tipo de metodologia utiliza no Processo de Avaliação Ambiental Estratégica e como se articulam as diferentes equipas.

Sendo que, no contexto nacional, a obrigatoriedade desta prática é bastante recente, importa perceber os caminhos que se estão a trilhar e a forma como se estão a trilhar.

Para os dois casos de estudo seleccionados, dado que são processos ainda a decorrer, só foi possível proceder à análise até à “Fase da Definição do Âmbito”. É sobre essa fase que se debruça a análise que se segue.

Caracterização e Enquadramento Histórico

Setúbal, que se julga ter sido fundada pelos Fenícios cerca de 1000 a.c, assim como Lisboa e Alcácer do Sal fornecia sal, peixe salgado, cavalos para exportação e alimentos para os barcos que comercializavam estanho.

Com a presença romana, nos séculos I a IV da nossa era, nasceu Cetóbriga, um importante núcleo urbano e industrial, principalmente ligado à salga de peixe, que se estendeu pelas duas margens do rio Sado, integrando Tróia. Durante as invasões bárbaras e a ocupação árabe, a zona habitada foi sendo progressivamente abandonada devido ao avanço das areias. Atalaias como Palmela, portos mais abrigados, como Alcácer do sal, e vales férteis, como Azeitão, foram os locais escolhidos pelos invasores muçulmanos para se fixarem. Após a conquista de Palmela aos mouros e do estabelecimento da Ordem de Santiago da Espada, Setúbal foi repovoada, primeiro na colina de Santa Maria e, progressivamente, na zona baixa que se estende até ao actual bairro de Troino.

Em 1249, Setúbal recebeu Foral, concedido pela Ordem de Santiago, senhora desta região. Ao longo do Séc.XV, a vila desenvolveu actividades económicas, ligadas sobretudo, à indústria e ao comércio, tirando rendimentos elevados com os direitos cobrados pela entrada no porto. A época dos descobrimentos trouxe-lhe um grande desenvolvimento. Em 1525 recebeu o título de Notável Vila.

Ao longo do Séc.XIX, o desenvolvimento económico e social transformou a vila num dos mais importantes centros comerciais e industriais do país. Em 1860 foi elevada a cidade e em 1926 foi criado o Distrito de Setúbal.

Actualmente, o município é limitado a norte e leste pelo município de Palmela, a norte e oeste pelo Barreiro, a oeste por Sesimbra e a sul o estuário do Sado liga-o aos municípios de Alcácer do Sal e Grândola e tem litoral no Oceano Atlântico.

Quadro 6.2. – Características do Município de Setúbal

Município Setúbal

Área	170,57 km ²
População	120.117hab. (2004)
Densidade Populacional	hab./km ²
Número de freguesias	8
Fundação do município- (ou foral)	1.249
Região	Lisboa
Sub-região	Península de Setúbal (NUT III)
Distrito	Setúbal

De seguida, apresenta-se uma breve retrospectiva da evolução populacional do município de Setúbal.

Quadro 6.3. – População do Município de Setúbal (1801 – 2004)

Anos	1801	1849	1900	1930	1960	1981	1991	2001	2004
População (hab.)	15.442	15.060	35.990	50.456	56.344	98.366	103.634	113.934	120.117

Plano Director Municipal de Setúbal

Visão Estratégica

As propostas elaboradas pela equipa responsável pela revisão do PDM de Setúbal assentam no pressuposto que o PDM será desenvolvido com o objectivo de liderar e influenciar no contexto da Península de Setúbal, assim como parte do Alentejo e que sublinhará o porto, a função industrial/logística, a função turística e a função de pólo de nível superior.

Objectivos gerais da Revisão do PDM

- Melhorar as condições de vida da população, com prioridade para a mobilidade dos cidadãos, reforçando a aposta na valorização da estrutura pública;
- Programar o crescimento urbano de forma concentrada e fomentar o desenvolvimento de novas centralidades de vocação funcional diversificada;
- Reabilitar as actuais áreas urbanas degradadas de forma sustentada, mediante o envolvimento dos diversos actores da sociedade civil e a criação de condições de atracção populacional que as tornem competitivas a nível do mercado local;
- Assegurar uma base sustentável de convivência entre o desenvolvimento económico e a preservação dos valores naturais/ambientais do concelho;
- Renovar e especializar a actividade industrial no concelho, através do incentivo à fixação de indústrias de valorização ambiental e de novas tecnologias, fomentando ainda a sua ligação com o sistema de ensino em Setúbal;
- Valorizar o Património Cultural e Ambiental do concelho enquanto factor de afirmação e de identidade local, capaz de promover a participação e a inclusão social dos cidadãos num processo equilibrado de articulação entre a tradição e a modernidade

Linhas de Orientação Específica da Revisão do PDM

1. Os actuais perímetros urbanos, deverão ser mantidos (...)
2. A limitação dos perímetros urbanos, confinados entre as reservas naturais do concelho, será alvo de ajustes pontuais (...)
3. Os espaços para-urbanos, devem ser classificados como urbanos ou rurais em função de critérios específicos, como o tipo de ocupação e os níveis de infra estruturação (...)
4. As zonas de quintas deverão possuir mecanismos de regulamentação do uso e ocupação, de modo a assegurar a sua recuperação e valorização para outros fins para além do residencial e agrícola (...)
5. A estrutura ecológica regional deve reflectir-se à escala local, através da criação de corredores ecológicos, com maior impacto nas áreas de menor densidade habitacional, nomeadamente em Azeitão (...)
6. A expansão urbana deverá ser programada em função de uma directriz de crescimento assente na continuidade, colmatação e valorização das actuais áreas consolidadas (...)
7. A zona de expansão oriental da cidade, programada em grande parte através do Plano Integrado de Setúbal, deve possibilitar a consolidação de uma nova centralidade para a cidade de Setúbal, complementar aos actuais centros, e diversificada em termos de vocações.
8. Esta nova centralidade em Setúbal deve prever a instalação de grandes equipamentos, de escala regional, (...)
9. A melhoria das mobilidades intra concelhias deve assentar num sistema integrado de transportes e estacionamento que assegure a articulação das várias opções de planeamento e gestão do transporte colectivo e individual, do estacionamento de curta duração, dos parques periféricos e dos investimentos a realizar para a modernização e inovação ao nível das infra-estruturas rodo-ferroviária de escala urbana (...)
10. O desenvolvimento das actividades económicas, deve assentar nas indústrias endógenas, nomeadamente nas relacionadas com a valorização ambiental, turismo, a aquacultura e as novas tecnologias. (...)

11. A localização industrial do concelho deve direccionar-se para a constituição de um pólo industria I- a Península da Mitrena - de importância nacional e dois sub-pólos em Poçoilos e na ex-sodia. O zonamento destas zonas deve reflectir preocupações com a integração urbana e ambiental e com o planeamento de emergência. O desenvolvimento da península da Mitrena deve estar condicionado ainda à criação de um acesso rodoviário alternativo.

Modelo de Organização Espacial do Território

A operacionalização dos eixos da visão estratégica e a concretização das acções urbanísticas, está prevista através da prática de planeamento e de gestão urbana que decorre da implementação, à escala da cidade, dos diversos instrumentos de gestão territorial, projectos urbanos estratégicos, instrumentos de execução e outras acções de carácter mais sectorial, enquadrados pela revisão do Plano Director Municipal e respectivo modelo de Organização Espacial do Território.

O modelo preconizado faz a ponte entre a visão Estratégica e a proposta de ordenamento, nomeadamente a classificação e a qualificação do solo, baseando-se na hierarquia e articulação das redes: mobilidade e transportes, estrutura ecológica municipal, equipamentos de utilização colectiva e actividades económicas, (incluindo turismo) compatibilizadas com as áreas estratégicas, que reflectem a heterogeneidade do território. Não perdendo a lógica da missão esplanada na visão estratégica, mas considerando uma situação de espaço e recursos financeiros escassos existe uma necessidade de assegurar uma contenção dos ritmos de expansão das áreas dos aglomerados existentes, quer dos urbanos quer dos rurais, estimulando, no primeiro caso, a sua densificação e consolidação, e no segundo caso, a eliminação ou forte restrição à construção.

Esta medida vem responder ao preconizado modelo policêntrico da AML, promovendo o desenvolvimento urbano do eixo Tróia-Setúbal-Palmela-Pinhal Novo que constitui também um factor determinante para a consolidação da centralidade de Setúbal na Península. Este desenvolvimento é sobretudo incrementado pelo reforço-ligação em TCSP (Transporte Colectivo Setúbal-Palmela) e a criação de uma estrutura radio-concêntrica em Setúbal.

Estabelece também a concretização da estrutura ecológica municipal, integrando-a no PDM para garantir a salvaguarda dos recursos naturais e a manutenção dos corredores ecológicos assim como a definição das grandes áreas de equipamentos estruturantes e actividades económicas.

A articulação de Setúbal com a região, em termos de contributo para o modelo territorial, operacionaliza-se através de:

- Reestruturação do sistema de transportes da cidade de Setúbal, como consequência inevitável do carácter polarizador da cidade na região e dos investimentos na componente portuária e logística, através da:
 - a) Estruturação do sistema rodoviário da cidade, através da criação de uma circular urbana
 - b) Criação de um interface central, de âmbito urbano e regional, articulando os modos rodoviários, ferroviários e fluvial;
 - c) Implementação de um sistema de transportes em sítio próprio, inicialmente centrado no eixo Setúbal, Palmela e Pinhal Novo (tipo tram.traisn) e extensível à cidade
 - d) Reforço das ligações transversais entre os concelhos do sul da Península, através da ligação das variantes de Palmela, Azeitão, Quinta do Conde, e Fernão Ferro.

- Reordenamento industrial e logístico:
 - a) Implementação de um pólo de micrologística entre o Porto de Setúbal e Poçoilos
 - b) Relocalização de indústrias (Gonvarri, Carmona, Estaleiros Navais, etc)

- Reposicionamento do turismo em Setúbal, face ao desenvolvimento perspectivado para a região, obrigando a repensar as orientações definidas para:
 - a) Adequação local dos Corredores Ecológicos Regionais (corredor Palmela-Mitrena, que atravessa Vale da Rosa e o PIS, corredor Norte de Azeitão, articulado com a Quinta do Conde e Área vital de Azeitão-Arrábida)
 - b) Reutilização/recuperação de solos contaminados (lixeiros, aterros industriais, espaços industriais abandonados, parque de sucata)

A tabela síntese dos indicadores identificados e quantificados no decorrer da Revisão do PDM, decorre da definição dos seguintes domínios: Demografia, Habitação, Mercado Imobiliário da Habitação, Mobilidade, Equipamentos, Empresas e Emprego, Agricultura, Pesca e Aquicultura, Actividade Portuária, Condição Sócio-profissional da População,

Turismo, Ambiente, Energia, Ordenamento do Território, Gestão Urbanística, Planeamento Habitacional, Loteamentos.

Ponto da situação da revisão do PDM em Setúbal

A Revisão do PDM de Setúbal iniciou-se em 2004. Entretanto, surgiram algumas dificuldades relativas ao próprio modelo de equipa, forma de funcionamento e mudança de executivo.

Inicialmente os documentos eram produzidos pela equipa técnica interna, actualmente a equipa externa (OA – Oficina de Arquitectura) ficou também com a responsabilidade da execução dos documentos.

Neste momento, concluíram-se os Estudos de Diagnóstico. A C.A (Comissão de Acompanhamento) emitiu parecer sobre os Estudos e recomendou algumas alterações. Ainda não foram submetidos a apreciação o Relatório de Estratégia e o Pré-Modelo de Ordenamento.

A Câmara Municipal de Setúbal conta ter até ao final do ano a proposta de Plano finalizada. Em Setembro esperam estar em condições de ter concluído o Estudo sobre o “Inquérito às indústrias da Península da Mitrena”. Este Estudo afigura-se de extrema relevância para a conclusão da revisão e do processo de AAE.

Equipas Técnicas

A Revisão do PDM de Setúbal conta actualmente com uma equipa interna da Câmara Municipal de Setúbal – Divisão de Planeamento Urbano que dá apoio técnico à Revisão e faz a coordenação (inter-ligação) com a equipa externa OA, responsável pela elaboração dos documentos a sujeitar a revisão.

A equipa técnica interna da CMS é constituída por uma arquitecta (coordenadora/Chefe de Divisão do Planeamento Urbanístico), dois arquitectos, dois geógrafos, duas arquitectas paisagistas, um engenheiro civil e dois sociólogos.

Têm participado outros técnicos, mas de forma menos frequente.

A Equipa Técnica PDM externa é constituída por um arquitecto urbanista (Coordenador), um arquitecto urbanista (apoio à coordenação), um urbanista, uma engenheira do território, um economista, um geógrafo e um jurista.

Estas equipas reúnem pontualmente para discutir aspectos processuais, ou reunir com entidades que a nível técnico podem influir no processo de Revisão, por exemplo, Águas do Sado, empresas sedeadas na Península da Mitrena, entre outras.

Avaliação Ambiental Estratégica do PDM de Setúbal

A Avaliação Ambiental Estratégica consiste num instrumento de avaliação de impactes de natureza estratégica decorrentes da implementação do Plano Director Municipal, com o objectivo de integrar as componentes ambiental e socioeconómica num quadro de desenvolvimento sustentável do concelho.

Os conteúdos e a metodologia do Relatório ambiental terão em consideração o predisposto no Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de Junho, que “estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as directivas nºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio”.

Visão Estratégica

A visão estratégica para Setúbal constitui a base para a estratégia de desenvolvimento do município a par do modelo de organização espacial da revisão do PDM.

Tem como ambição a liderança e influência do município na Península de Setúbal, assim como parte do Alentejo e que sublinhará o porto, a função industrial/logística, a função turística e a função de pólo de nível superior. Tem como grande desafio procurar:

- Unir a cidade;
- Articular-se com os “vizinhos” e a região;
- Redescobrir o centro;
- Abraçar o rio;
- Preservar os tesouros ambientais;
- Inovar a urbanidade;
- Estimular o orgulho de ser setubalense.

Para responder a esta ambição e a este desafio, os objectivos gerais propostos para a revisão do PDM assentam nas seguintes ideias:

- Reforçar a posição de Setúbal no quadro da sua inserção regional e nacional e criar condições para a internacionalização da cidade;
- Melhorar as condições de vida da população, com prioridade para a mobilidade dos cidadãos, reforçando a aposta na valorização da estrutura pública;

- Programar o crescimento urbano de forma concentrada e fomentar o desenvolvimento de novas centralidades de vocação funcional diversificada;
- Reabilitar as actuais áreas urbanas degradadas de forma sustentada, mediante o envolvimento dos diversos actores da sociedade civil e a criação de condições de atracção populacional que as tornem competitivas a nível do mercado local;
- Assegurar uma base sustentável de convivência entre o desenvolvimento económico e a preservação dos valores naturais/ambientais do concelho;
- Especializar e organizar em sistema de rede a oferta territorial em logística, e dinamizar a instalação de actividades industriais a ela associadas e/ou de média e elevada criatividade e base tecnológica;
- Valorizar o património cultural e ambiental do concelho enquanto factor de afirmação e de identidade local, capaz de promover a participação e a inclusão social dos cidadãos num processo equilibrado de articulação entre a tradição e a modernidade.

Foram estabelecidos os seguintes eixos de desenvolvimento estratégico que dão suporte à Visão Estratégica:

- Setúbal, Plataforma Portuária, Logística e Empresarial
- Setúbal, Centro Competitivo, com funções de nível superior e urbanidade;
- Setúbal, município de Turismo Cultural e de Natureza

Objectivos

- Integrar as componentes ambientais, sociais e económicas no Plano Director Municipal;
- Garantir que as consequências ambientais do PDM sejam identificadas antes da sua opção;
- Detectar antecipadamente impactes, avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento;
- Produzir contextos de desenvolvimento mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento das áreas urbanas e não urbanas com diferentes usos;
- Garantir o envolvimento do público e de autoridades ambientais ao longo de todo o processo de definição estratégica

Metodologia da AAE

A estrutura de AAE levada a cabo assentou no disposto no Decreto-Lei nº232/2007, de 15 Junho, e no “Guia de Boas Práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica” (Partidário, 2007).

O esquema geral de apresentação de conteúdos segue a seguinte disposição:

- Introdução/Apresentação/Enquadramento Legal/Conceitos e objectivos da AAE;
- Objecto de Avaliação (Apresentação do PDM de Setúbal e das principais orientações de planeamento estratégico; aspectos biofísicos principais, usos do solo e análise de condicionantes; caracterização das infra-estruturas e equipamentos relevantes);
- Questões estratégicas (objectivos estratégicos, prioridades, linhas de força);
- Opções estratégicas;
- Âmbito, objectivos e metodologia da AAE para o PDM de Setúbal;
- Factores críticos de Decisão e Contexto para a AAE (Quadro de Referência Estratégico, Questões Estratégicas, Factores Ambientais);
- Análise e Avaliação Estratégica dos factores críticos de decisão (objectivos e critérios de avaliação, situação de referência e análise de tendências, avaliação de cenários e de acções estratégicas, monitorização e gestão ambiental);
- Síntese da AAE e directrizes para seguimento;

Os Factores Críticos de Decisão (por definição “Guia de Boas Práticas”) resultam da integração de três elementos fundamentais:

- Quadro de Referência Estratégico (síntese das macro-orientações de política nacional, europeia e internacional e os objectivos e metas de longo prazo estabelecidos em matéria de ambiente e sustentabilidade);
- Questões Estratégicas (objectivos estratégicos do PDM e o seu potencial com implicações ambientais);
- Factores Ambientais (definição do âmbito ambiental, orientado pela definição de factores ambientais legalmente estabelecidos)

A descrição dos conteúdos destes três elementos decorre da interpretação das inter-relações positivas e negativas que se estabelecem no concelho de Setúbal, enquanto área funcional e de enquadramento do PDM, e o meio biofísico que o caracteriza.

Os Factores Críticos de Decisão identificados para o concelho de Setúbal foram: Ar, água (superficial e subterrânea – disponibilidade hídrica e contaminação), solos (na perspectiva da contaminação de águas subterrâneas), ruído, protecção costeira/ribeirinha, biodiversidade, paisagem, desenvolvimento económico e mobilidade.

A elaboração do Relatório Ambiental da AAE consistirá em duas fases distintas:

- Caracterização do estado de referência (para posterior análise dos impactes associados aos cenários previstos pelo PDM);
- A equipa de Revisão do PDM está a desenvolver um trabalho de caracterização base estando igualmente disponíveis os seguintes estudos:

Relatório de Avaliação e Diagnóstico da Revisão do Plano Director Municipal de Setúbal;

Estudo da Estrutura Ecológica do concelho de Setúbal;

Agenda local 21 para as Unidades Territoriais da Bela vista e de Azeitão;

Plano Director de Drenagem de Águas Pluviais nas Bacias do Concelho de Setúbal (em curso);

Plano Intermunicipal de Defesa da Floresta contra Incêndios;

Carta de Solo Actualizada.

- Avaliação de cenários propostos pelo PDM

Para a segunda fase serão essencialmente tidos em consideração os elementos a fornecer pela equipa do PDM no que respeita aos cenários de planeamento do território, que decorrem dos trabalhos de revisão.

Ponto da situação da AAE Setúbal

O Processo de AAE, em Setúbal, iniciou-se em 2009 e o Parecer da Proposta de Definição de Âmbito aguarda resposta da Câmara Municipal de Setúbal – CMS.

Relativamente aos trabalhos em curso, a equipa técnica externa encontra-se a concluir a fase de caracterização ambiental.

Equipas Técnicas

A equipa técnica externa responsável pela realização da AAE é o CERENA – Centro de Recursos Naturais e Ambiente do Instituto Superior Técnico, o coordenador responsável é o Prof. Amílcar Soares, a responsável operacional a Eng.^a Ana Horta e têm mais um elemento técnico operacional.

No final do Processo de AAE esta equipa propõe-se entregar os documentos formais resultantes do processo da AAE (Relatório da Proposta de Definição de Âmbito, Relatório Ambiental e respectivo Resumo Não Técnico).

Esta equipa recolheu elementos de trabalho junto da equipa responsável pela elaboração do PDM e da equipa da CMS encarregue do acompanhamento do PDM. Foi igualmente realizada uma visita ao concelho de Setúbal para a identificação e reconhecimento de algumas situações relevantes na perspectiva do seu impacto ambiental.

Foi referido que todas as equipas comunicam muito bem, mas que a equipa AAE tem o cuidado de não se envolver nas questões de ordenamento, apenas alerta para os riscos ambientais que cada cenário acarreta.

Metodologia da definição de Âmbito da AAE

A proposta para a definição de âmbito desenvolvida para a AAE do PDM de Setúbal teve em consideração o seguimento das várias alíneas do Artigo 6º do Decreto-Lei nº232/2007, de 15 de Junho, relativo aos conteúdos e objectivos do Relatório Ambiental. Assim,

- a) *“uma descrição geral do conteúdo, dos principais objectivos do plano ou programa e das suas relações com outros planos e programas pertinentes”*

As linhas estratégicas que definem o processo de revisão do PDM são o objecto de estudo sobre o qual recai a análise ambiental. Partindo de um conjunto inicial de ideias (cenários), que se constituem ou como alternativas a problemas identificados para o território ou como melhorias de medidas e/ou projectos existentes, pretende-se identificar quais os potenciais impactes no ambiente e sugerir alternativas e/ou medidas que minimizem o impacte negativo da execução de um dado cenário cuja execução resulta como imprescindível no decorrer do processo de decisão.

Para além do PDM de Setúbal é necessário identificar outras estratégias de âmbito regional e/ou nacional que possam influenciar as opções a tomar do ponto de vista ambiental. Os instrumentos de planeamento de carácter territorial e sectorial a considerar no âmbito da AAE são os apresentados de seguida:

- Planos e programas Nacionais
Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)
Plano Nacional da Água (PNA)
Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água.
- Planos Especiais
Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2003, de 25 de Junho;
Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 141/2005, de 23 de Agosto.
- Planos Regionais
Plano Regional de ordenamento territorial da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML)

- Planos Sectoriais

Plano da Bacia Hidrográfica do rio Sado

Plano da Bacia Hidrográfica do rio Tejo

Rede Natura 2000, em processo de aprovação

Plano Regional de Ordenamento Florestal da AML

- Planos Estratégicos

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

Quadro de Referência Estratégico Nacional

Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal

Estudo Estratégico de Desenvolvimento Turístico para o concelho de Setúbal (2008)

Agenda 21 Local de Azeitão (2008)

b) *“As características ambientais das zonas susceptíveis de serem significativamente afectadas, os aspectos pertinentes do estado actual do ambiente e a sua provável evolução se não for aplicado o plano ou programa”*

c) *Os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo, em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental, designadamente as abrangidas pelo Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de Abril, na redacção conferida pelo Decreto-Lei nº 49/2005, de 24 de Fevereiro”*

A caracterização do estado actual do ambiente e a identificação de problemas ambientais relevantes serão baseadas na recolha e processamento de informação existente relativa à qualidade do ambiente (ar, água e solos), à caracterização das áreas protegidas e com estatuto de conservação, e relativa a questões de gestão territorial, como sejam, a gestão de áreas industriais e logísticas, a caracterização do sistema de mobilidade, a distribuição espacial dos diferentes usos do solo, entre outros.

A análise ambiental a realizar para os cenários de planeamento estratégico assentará nesta caracterização do estado actual e na sua evolução na ausência das acções previstas.

d) “Os objectivos de protecção ambiental estabelecidos a nível internacional, comunitário ou nacional que sejam pertinentes para o plano ou programa e a forma como estes objectivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas em consideração durante a sua preparação

Já é possível identificar algumas das questões relacionadas com o ambiente que decorrem de alguns dos documentos estratégicos anteriormente citados e que, nesta fase do trabalho de revisão, foram incorporadas no desenvolvimento de uma estratégia para o PDM de forma a integrar a componente ambiental.

Assim, destacam-se os seguintes objectivos ambientais estratégicos com relevância para a avaliação ambiental:

- Proteger as áreas abrangidas pelo Domínio Hídrico, nomeadamente as linhas de água, as frentes ribeirinhas e as zonas costeiras, assim como, preservar as áreas adjacentes às linhas de água e áreas sujeitas a cheias, quer no sentido de ocupações edificadas, infra-estruturas ou actividades que resultem na sua obstrução, promovendo, quando possível, a prática da agricultura ou a criação de espaços verdes, quer no sentido da definição de estratégias para a prevenção e controlo das cheias e de um regime de ocupação do solo com regulamentação específica.
- Proteger e valorizar os recursos paisagísticos e ambientais, em particular a Reserva Natural do Estuário do Sado e o Parque Natural da Serra da Arrábida, respectivamente em relação às pressões urbanísticas e fomentar as actividades agrícolas e florestais.
- Implementar a Rede Ecológica Metropolitana definida no PROTAML, identificando e protegendo as áreas vitais e compatibilizando os corredores ecológicos com o uso do solo adequado. Destaca-se a salvaguarda os valores naturais através da preservação dos meios aquáticos, das salinas e da actividade aquícola e também através do estabelecimento de parâmetros e limiares de compatibilidade com as actividades instaladas e a instalar na Mitrena e a restrição ao licenciamento de novas indústrias na serra da Arrábida.

- Concentrar a indústria em locais adequados, condicionando a sua localização fora destes locais, permitindo assegurar, de uma forma mais planeada, os acessos rodoviários necessários e o desvio de tráfego de pesados às áreas urbanas mais sensíveis e, conseqüentemente, evitando também a dispersão das fontes de poluição.
 - Estabelecer zonas de protecção às áreas industriais e estabelecer um sistema de monitorização ambiental para estes espaços sobre as várias vertentes (ruído, RSU, emissões, etc)
 - Assegurar a melhoria no serviço de abastecimento de água e completar o sistema de drenagem e tratamento de águas residuais, nomeadamente a conclusão, remodelação e criação de infra-estruturas.
- e) *“os eventuais efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação do plano ou do programa, incluindo os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos, considerando questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os factores supracitados”.*

Neste ponto é necessário identificar os indicadores de qualidade ambiental que serão determinantes na análise dos impactes (positivos e negativos) decorrentes da realização dos cenários propostos pelo PDM. Para tal, será decisivo todo o trabalho já desenvolvido em resposta às alíneas anteriores.

Na óptica da equipa AAE, as questões mencionadas na alínea e) devem sempre ser escolhidas em função de uma lista de potenciais impactes na sua relação com o ambiente.

Nesta fase da AAE já se dispõe de algum conhecimento base para preencher os requisitos das alíneas até agora citadas, nomeadamente:

- O reconhecimento visual de algumas situações críticas relativas à qualidade do ar, qualidade das águas superficiais, subterrâneas e costeiras e qualidade dos solos;

- A proposta inicial das estratégias a adoptar no âmbito do PDM
- A caracterização da qualidade ambiental e gestão territorial fornecida pela CMS;
- As orientações definidas por planos e programas de âmbito regional e nacional.

Da análise da informação disponível, a equipa da AAE identificou os seguintes indicadores ambientais, doravante designados por Factores de Decisão, a considerar na análise dos impactes decorrentes da concretização do PDM; ar, águas, solo e uso do solo e áreas protegidas. Será em função destes factores que serão identificadas as vantagens e desvantagens, oportunidades e ameaças, associadas aos cenários estratégicos propostos, numa análise que consistirá na ferramenta de decisão representada pela AAE.

Para cada um destes factores serão analisados os impactes ambientais no âmbito das seguintes perspectivas globais:

- Ar – Desenvolvimento de acessos, extensão e/ou alargamento de vias, criação de novas ligações ferroviárias, definição de acessos à zona industrial e criação de novas áreas logísticas, gestão dos espaços industriais.
- Águas – Cenários de expansão/alocação de novos espaços industriais e sua integração com o desenvolvimento da cidade, sistema de gestão ambiental das unidades industriais, situações de contaminação devido a deposição de resíduos, desempenho ambiental (recolha/tratamento de resíduos, tratamento de águas residuais).
- Águas e Solo/Uso do Solo – Desenvolvimento do turismo no concelho, “desenho” de espaços preferenciais, integração com outras áreas para garantir a manutenção da qualidade ambiental, integração de empreendimentos turísticos com o meio na perspectiva da utilização de recursos.
- Solo e Uso do Solo/Áreas Protegidas – integração da prática agrícola “desenho” das estruturas verdes e benefícios espectáveis (integrando as linhas de água),

identificação de áreas críticas (susceptibilidade à desertificação na perspectiva do solo), identificação de novas áreas a afectar para uso agrícola e recuperação das existentes, necessidades de protecção, integração com Áreas Protegidas existentes com o objectivo de protecção, integração com áreas industriais e logísticas, enquadramento das áreas de Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional.

- Áreas Protegidas – conteúdos dos planos de ordenamento existentes, definição de limites no horizonte do PDM, mecanismos de protecção do uso do solo nas áreas na envolvente directa e/ou nas bacias hidrográficas drenantes.

f) As medidas destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa

A ferramenta de decisão que decorre da concretização da alínea e) obriga à definição de medidas concretas de prevenção, remediação e monitorização adequadas ao tipo e significância dos impactes do cenário de planeamento a adoptar para o PDM de Setúbal.

Em termos práticos, procura-se providenciar um conjunto de medidas que sejam aplicáveis à realidade do concelho e as quais possam ser verificadas pela entidade responsável pelo cumprimento da AAE.

Definição do Âmbito dos Factores de Decisão

A avaliação dos impactes ambientais que decorrem da execução das propostas de planeamento resultantes do processo de revisão do PDM de Setúbal pressupõe a identificação dos Factores Críticos de Decisão para os quais são quantificados esses impactes.

Os Factores de Decisão considerados como os mais relevantes para a Avaliação Ambiental Estratégica das acções previstas para a operacionalização da visão estratégica e de planeamento são os apresentados no Quadro que se segue.

Quadro 6.4. – Interacção entre as orientações de planeamento do PDM e os Factores Críticos de Decisão

		Ar	Água	Solo e Uso do Solo	Áreas Protegidas
Visão Estratégica e de Planeamento da Revisão do PDM	Estruturação do sistema rodoviário da cidade, através da criação de uma circular urbana	X		X	
	Criação de um interface central, de âmbito urbano e regional, articulando os modos rodoviários, ferroviários e fluvial	X			
	Implementação de um sistema de transportes em sítio próprio, inicialmente centrado no eixo Setúbal, Palmela e Pinhal Novo (tipo tram-train) e extensível à cidade	X			
	Reforço das ligações transversais entre os concelhos do sul da Península, através da ligação das variantes de Palmela, Azeitão, Quinta do Conde e Fernão Ferro	X		X	
	Implementação de um pólo de micrologística entre o Porto de Setúbal e Poçoilos	X		X	
	Relocalização de indústrias (Gonvarri, Carmona, Estaleiros Navais, etc)	X	X	X	
	A compatibilização entre a salvaguarda e o usufruto das áreas protegidas			X	X
	O nível de equipamentos nas praias do concelho			X	
	Zonas de impacto turístico em Azeitão, no Portinho			X	X

	Ar	Água	Solo e Uso do Solo	Áreas Protegidas
e na zona oeste da cidade de Setúbal				
Adequação local dos corredores ecológicos regionais (corredor Palmela-Mitrena, que atravessa Vale da Rosa e o PIS, corredor Norte de Azeitão, articulado com a Quinta do Conde e Área Vital Azeitão-Arrábida)			X	X
Reutilização/recuperação de solos contaminados (lixeiros, aterros industriais, espaços industriais abandonados, parque sucata)		X	X	

V.I.3.2. Caso de Estudo - Avaliação Ambiental Estratégica do PDM de Palmela

Caracterização e Enquadramento Histórico

Palmela é uma Vila Portuguesa pertencente ao Distrito de Setúbal, região de Lisboa e sub-região da Península de Setúbal.

Esta vila urbanizada é a sede de município que a norte é limitado pelo município de Benavente, a nordeste pela porção oriental do Montijo, a leste por Vendas Novas, a sueste por Alcácer do Sal, a sul por Setúbal, a oeste pelo Barreiro e a noroeste pela Moita, pela porção ocidental do Montijo e por Alcochete.

Alguns estudiosos apontam a data de 310 a.C, para a fundação de um povoado no local da actual Palmela, fortificado à época da romanização da Península Ibérica, em 106.

A moderna pesquisa arqueológica comprova, entretanto, que a subsequente ocupação do seu sítio foi ininterrupta, inicialmente por Visigodos e, posteriormente, pelos Muçulmanos.

Reconquistada, segundo alguns, ainda anteriormente a 1194, ou mais provavelmente em 1205, o soberano confirmou a doação desses domínios aos monges da Ordem de Santiago.

Esta Ordem dominava toda a região que se estendia da Margem sul do Tejo ao Algarve, tendo este domínio se mantido durante vários séculos (até 1834).

A permanência desta Ordem Religiosa Militar foi de primordial importância a vários níveis – político, militar e simbólico – dado que, os seus objectivos, para além da vertente religiosa, era promover o fomento do povoamento, a defesa do território e a conquista de novos espaços territoriais. A 1 de Junho de 1512, D. Manuel I concede um novo foral à Vila.

Palmela constituiu-se desde sempre como um ponto estratégico, a sua localização geográfica privilegiada foi um ponto fulcral na defesa dos territórios a norte e no apoio à reconquista dos territórios a sul. A sua importância, na região, era tal que obteve Carta de Foral (1185) primeiro que Setúbal (1249), tendo sido também sede da Ordem de Santiago.

De seguida, apresenta-se uma breve retrospectiva da evolução populacional de Palmela desde 1801 à actualidade. De referir, que na Reforma Administrativa de 1855 se deu a extinção dos então concelhos de Azeitão e Palmela, tendo sido anexados a Setúbal. Esta Reforma Administrativa veio confirmar a forte ligação territorial e populacional existente entre estas povoações. A restauração do concelho de Palmela veio a acontecer apenas em Novembro de 1926.

Quadro 6.5. – População do Município de Palmela (1801 – 2004)

Anos	1801	1849	1900	1930	1960	1981	1991	2001	2004
População	4.030	4.442	anexado a Setúbal	18.692	23.155	36.933	43.857	53.353	58.222

Actualmente, o Município de Palmela caracteriza-se por:

Quadro 6.6. – Características do Município de Palmela

Área	461,82 km ²
População	hab. 58.222 (2004)
Densidade Populacional	hab./km ²
Número de freguesias	5
Fundação do Município ou Foral	1.185
Região	Lisboa
Sub-Região	Península de Setúbal
Distrito	Setúbal

De referir que Palmela e Setúbal, no conjunto da Península de Setúbal, representam 45% da sua área territorial e 24% da sua população.

Plano Director Municipal de Palmela

Com base no documento “Volume I – Diagnóstico Prospectivo” de Novembro de 2006, elaborado no âmbito da revisão do PDM de Palmela e que reflecte igualmente as conclusões do Relatório de Estado do Ordenamento do Território de 2003 foi elaborada uma breve síntese com as principais problemáticas e oportunidades atendendo-se igualmente aos vectores estratégicos definidos na Pré-Proposta do Modelo de Ordenamento do PDM de Palmela de Novembro de 2005.

Visão Estratégica

A Visão estratégica não se encontra definida em nenhum dos documentos facultados para análise desta tese de Mestrado.

Vectores Estratégicos:

- Articulação do Sistema de Transportes;
- Preservação e Valorização da Estrutura Ecológica;
- Reforço e equilíbrio da rede urbana concelhia;
- Qualificação dos espaços de acolhimento empresarial;
- Organização do complexo de actividades agro rurais;
- Estruturação de um tecido de actividades de base empresarial associado aos processos de(re)ordenamento e crescimento urbano em curso;
- Dotação em Infra-estruturas urbanas;
- Criação de uma Cultura de Concertação Estratégica de Base Territorial

Principais problemáticas e oportunidades identificadas para cada Vector:

- Dinâmica Demográfica;
- Dinâmica Urbanística / de Uso do Solo;
- Dinâmica Económica;
- Transportes e Mobilidade;
- Recursos Naturais e Estrutura Ecológica.

Quadro 6.7. - Principais problemáticas e oportunidades identificadas para cada Vector

Dinâmica Demográfica

Problemática

Tendência de envelhecimento da população principalmente nas freguesias de carácter rural (Poceirão e Marateca)

Forte assimetria na dinâmica demográfica com perda de população nas freguesias rurais e ganho nas freguesias a nascente devido às migrações extra-concelhias (Pinhal Novo, Quinta do Anjo e Palmela)

Prevalência de população apenas com ensino básico. Saturação e insuficiente cobertura de escolas do ensino básico e ausência de estabelecimentos de ensino profissional melhoria

Insuficiências ao nível dos serviços e infra-estruturas de apoio aos equipamentos de saúde

Insuficiências ao nível dos equipamentos de apoio social licenciados, em particular de apoio a idosos bem como na sua dispersão geográfica

Oportunidades

Índice de envelhecimento médio ainda abaixo da AML

Carácter rural do município é um factor de atracção habitacional

Localização na área de influência de reconhecidas instituições de ensino superior

Dinâmica Urbanística / de Uso do Solo

Problemática

Território fragmentado com prevalência marcante de edificação dispersa provocada por fraccionamentos não programados da propriedade, instalação de 2ª habitação e associada à edificação de apoio à actividade agrícola

Tendência de expansão construtiva criando pressão urbanística sobre o território rural e valores ecológicos bem como sobre infra-estruturas urbanas, particularmente de tratamento de águas residuais. Menos de metade da área classificada como industrial ocupada

Existência marcante de Loteamentos Clandestinos e Áreas de Génese Ilegal associados a problemas de infra-estruturação, de coerência morfológica, de qualidade do espaço público e de acesso a equipamentos colectivos

Tendência de aumento da sazonalidade da habitação com efeitos negativos sobre as dinâmicas socioeconómicas locais e do número de alojamentos vagos com aumento da pressão para a alteração do uso

Oportunidades

Cerca de 60% de área urbanizável não loteada constitui uma oportunidade de aglomeração da expansão urbana previsível ou de contenção dos perímetros urbanos, particularmente na rede urbana secundária

Delimitação de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) constitui oportunidade de requalificação do tecido urbano e de aglomeração da expansão urbana em detrimento da criação de novos núcleos

Dinâmica Económica

Problemática

Mono funcionalidade marcada por forte dependência do sector automóvel cria vulnerabilidade às oscilações do mercado internacional. Falta de coesão e desqualificação territorial

Falta de coesão e desqualificação territorial afectam negativamente capacidade de atracção de actividades qualificadas

Tendência de abandono da agricultura e terciarização da economia

Perda de mão-de-obra no sector terciário demonstra ainda falta de capacidade do tecido económico neste sector

Ausência de mercado de escoamento dos produtos agrícolas

Oportunidades

Posicionamento estratégico no contexto regional em área de charneira entre AML e o Sul do país
Proximidade da AML Norte e Setúbal garante acesso a mão-de-obra qualificada e escoamento de produtos

Zona de atracção populacional com taxa de actividade acima da nacional constitui factor de atracção económica

Boa conectividade viária nacional e internacional favorece a fixação de actividade económica de escala supra-local

Potencial económico das fileiras tradicionais (indústria alimentar, exploração da cortiça, vitivinicultura, agro-pecuária, exploração florestal) constitui oportunidade de diversificação do tecido económico

Propriedades agro-florestais com dimensão acima da média nacional permitem produtividade também acima da média. Produção biológica pode ser alternativa para pequenos produtores aproveitando a proximidade do mercado da Grande Lisboa e apoios comunitários. Tendência de atracção de mão-de-obra extra concelhia para o sector secundário demonstra potencial de oferta de emprego do sector apesar da tendência de terciarização económica

Património natural cultural e arquitectónico com forte potencial de exploração turística.

Transportes e Mobilidade

Problemática

Localização periférica das estações ferroviárias face aos centros urbanos quando aliada a falta de alternativas em transporte público. Rede rodoviária com vários problemas incluindo estrangulamentos, falta de capacidade e fraca cobertura da rede secundária. Prevalência do transporte individual em detrimento do transporte colectivo nas deslocações intra e extra concelhias revelam debilidades na oferta de transporte público.

Oportunidades

Investimentos previstos colocam Península de Setúbal em posição excepcional de acessibilidade rodoviária onde o interface previsto para a Plataforma de Poceirão desempenha papel importante. Rede viária principal garante boa acessibilidade regional. Rede viária existente dá resposta às deslocações intra-concelhias apesar de necessitar de alternativas ao atravessamento de núcleos urbanos.

Recursos Naturais e Estrutura Ecológica

Problemática

Estrangulamentos e interrupções dos corredores ecológicos metropolitanos. Ocupação industrial tem vindo a fragmentar a paisagem e/ou estrangular linhas de água e corredores ecológicos. Tendência de destruição em extensão ou fragmentação da paisagem agrária ou florestal com interesse económico, ecológico e paisagístico provocada pela edificação dispersa. Ocupação edificada em REN e RAN aumentando os riscos associados à impermeabilização dos solos e à degradação dos ecossistemas. Ameaça à qualidade da água por ausência de tratamento de águas residuais domésticas e industriais, associada a expansão urbanística ilegal ou não programada e por existência de agro-pecuárias com forte recurso a fertilizantes.

Oportunidades

Município atravessado pelo Corredor estruturante Primário do Estuário do Tejo – Estuário Sado, definido no PROT-AML, de extrema importância ao nível metropolitano e com vastas áreas de interesse para a conservação da natureza (Parque Natural da Arrábida, Reserva Natural do Estuário do Sado, Sítio Arrábida-Espichel, Zona de Protecção Especial – Estuário do Sado, Sítio do Estuário do Sado, Terra dos Caramelos, Lagoas do Poceirão e Montados de Rio Frio). Elevada disponibilidade de água de abastecimento de profundidade de qualidade boa. Ausência de política ou medidas relativas à eficiência energética a nível municipal. Vastas áreas agro-florestais constituem valioso sumidouro de carbono.

Ponto da situação do Processo de Revisão do PDM de Palmela

Decorria o ano de 2003, quando foi tomada a decisão no sentido da revisão do PDM, tendo como base a avaliação decorrente do Relatório do Estado do Ordenamento do Território de Palmela (REOT-Palmela).

Tornou-se ainda essencial, a compatibilização do PDM de Palmela com o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML), publicado através da Resolução do Conselho de Ministros 68/2002, de 8 de Abril.

A Câmara Municipal de Palmela deu início ao concurso público para a Revisão do PDM, tendo este sido adjudicado em 2004.

A Revisão do PDM de Palmela, assenta numa visão prospectiva, cujos objectivos principais a atingir passam pela implementação de: uma economia forte; um território organizado; uma sociedade coesa; um sistema urbano moderno; um meio ambiente como factor de bem-estar e oportunidade; uma região internacionalizada e uma região bem ligada interna e externamente;

Entre 2004 e 2006, foram desenvolvidos e finalizados os primeiros Relatórios do PDM, relativos à Caracterização e Diagnóstico do Concelho, aos Cenários de Desenvolvimento, à Estratégia de Desenvolvimento, e aos Complementos do Relatório de Caracterização.

Desde a data de finalização dos documentos acima mencionados, tem vindo a ser desenvolvida a proposta preliminar do PDM, a qual tem estado sujeita a diversos impasses, face ao contexto territorial, no qual o concelho se insere e às mudanças na legislação.

Assim:

- Em 2005 é publicado o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA), através da RCM nº141/2005 de 23 de Agosto, definindo um limite mais alargado para a Área Protegida;
- Em 2006 é publicado o Plano Regional de ordenamento Florestal da Área Metropolitana de Lisboa (PROF-AML), através do DR nº15/2006, de 19 de Outubro. Dá-se a apresentação do Portugal Logístico, no qual se noticia a criação da principal Plataforma Logística Nacional no Poceirão;
- Em 2007, dá-se a alteração da Lei do Ruído, através da publicação do DL nº9/2007, de 17 de Janeiro, contando agora com 3 períodos de contagem, em detrimento dos 2 períodos definidos por legislação anterior, o que obrigou à elaboração de uma nova proposta do Mapa do Ruído do Concelho. Foram ainda publicados os traçados

preliminares para a linha ferroviária de alta velocidade Lisboa-Madrid, através do Decreto nº25/2007, de 22 de Outubro;

- Entre 2007 e 2008, toma-se conhecimento de que a Terceira Travessia do Tejo, ligará Chelas e Barreiro, decide-se que a localização do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), será nos terrenos do Campo de Tiro de Alcochete, em situação quase adjacente ao limite norte do Concelho de Palmela;
- Em 2008, são publicadas as medidas Preventivas para a implementação da Plataforma Logística do Poceirão, através da Resolução do Conselho de Ministros nº53/2008, de 19 de Março. São também publicadas as Medidas Preventivas para o Novo Aeroporto de Lisboa, através do Decreto-Lei nº19/2008, de 1 de Julho, abrangendo estas, cerca de metade do Concelho de Palmela. É publicado o Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Sado (PORNES), o Plano Sectorial da Rede Natura 2000, dá-se a alteração da legislação referente à Reserva Ecológica Nacional (REN), através do DL nº166/08 de 22 de Agosto e é aprovado o Plano Intermunicipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios para os municípios de Palmela, Setúbal e Sesimbra;
- Entre 2008 e 2009 tem início o processo de revisão do PROT-AML;
- Em 2009, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros, nº11/2009, de 27 de Janeiro, que estabelece as Medidas Preventivas para a linha ferroviária de alta velocidade, sendo escolhida, na sequência do Estudo de Impacte Ambiental, a alternativa mais a sul. É ainda publicada nova legislação referente à Reserva Agrícola Nacional (RAN), através do Decreto-Lei nº73/2009, de 31 de Março, revogando os diplomas anteriores;
- É publicada nova alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro) através do Decreto-Lei nº 46/2009, de 20 de Fevereiro.

Actualmente, o Processo de revisão do PDM de Palmela encontra-se em fase de finalização da delimitação da REN e RAN. Os elementos concretizados do PDM são os documentos a nível de relatório e regulamento e estão também concluídos os elementos; Planta de Ordenamento e de Condicionantes.

Em 2004/2005 foi elaborado o 1º Relatório de Análise, em 2006 foi apresentado o relatório revisto. Houve vários problemas em torno da equipa externa, a quem foi adjudicado o Processo de Revisão do PDM, mas, esta continua a trabalhar com o “núcleo duro”. Tendo havido, entretanto, um reforço da equipa interna da Câmara Municipal de Palmela.

Equipas Técnicas

A equipa técnica interna da Câmara Municipal é constituída por um Arquitecto Coordenador e cinco técnicos nas seguintes Áreas de Formação (Geografia, arquitectura e urbanismo, Ordenamento do Território).

Actualmente, é esta equipa que desenvolve os elementos do Processo de Revisão do PDM, em colaboração com alguns elementos da empresa externa a quem havia sido adjudicado este trabalho inicialmente. Foi contratada uma outra equipa externa para realizar a avaliação da REN e da RAN.

Avaliação Ambiental Estratégica do PDM de Palmela

A estrutura aplicada no desenvolvimento do processo de AAE do PDM de Palmela foi a que segue: Objectivo e Metodologia; Objecto de Avaliação; Problemáticas e Oportunidades no Município de Palmela; Factores Críticos para a Decisão (FCD): Questões Estratégicas (QE), Questões Ambientais (QA), Quadro de Referência Estratégica (QRE); Critérios de Avaliação e Indicadores.

Assim, de seguida descreve-se de forma resumida o conteúdo de cada um dos itens em questão.

Objectivos

O objectivo da AAE consiste em incorporar valores ambientais e de sustentabilidade no processo de decisão associado à elaboração do PDM de Palmela contribuindo, assim, para a “adopção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que evitem ou reduzam efeitos negativos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano”.

Ao mesmo tempo a AAE pretende contribuir para o processo de planeamento municipal e para os processos de articulação entre sectores e agentes relevantes do Município.

Metodologia

A AAE desenvolvida para o PDM de Palmela adoptou uma metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), tal como descrita em Partidário (2007), segundo a qual a avaliação deve ser conduzida em simultâneo com a elaboração do plano, considerar opções estratégicas para avaliação, considerar um contexto de sustentabilidade e apontar a atenção para aspectos essenciais relevantes que, cumprindo a legislação, evitem descrições demasiado detalhadas.

A AAE segue uma abordagem estratégica e possui três funções fundamentais:

- Integração com o processo de planeamento;
- Avaliação de impactes de natureza estratégica;
- Validação da avaliação e da qualidade do plano
-

Esta abordagem estratégica pressupõe que a AAE seja complementar à concepção do PDM, utilizando, sempre que possível, os elementos de trabalho do plano, nomeadamente as

opções de desenvolvimento preconizadas, bem como os resultados obtidos no âmbito do processo de consulta de entidades e do público que conferem a função de validação da qualidade do plano.

A AAE desenvolve-se em quatro fases metodológicas fundamentais:

1. Identificação e análise de Factores Críticos para a Decisão;
2. Avaliação de impactes de natureza estratégica e seguimento;
3. Preparação do Relatório Ambiental;
4. Preparação da Declaração Ambiental.

Fases da Metodologia ou Estrutura da AAE

1. Identificar, justificar e apresentar os Factores Críticos para a Decisão (FCD) relevantes a ser tidos em consideração no desenvolvimento do PDM de Palmela e na sua Avaliação Ambiental.

Os FCD reflectem os temas que estruturam a avaliação e que correspondem aos factores fundamentais a ser considerados no processo de decisão, na concepção das opções estratégicas do plano e das acções que as implementam. A identificação dos FCD resulta da análise integrada de um conjunto diverso de elementos:

- Quadro de Referência Estratégico (QRE), que estabelece o enquadramento com outros planos e programas com os quais o PDM estabelece relações, bem como documentos supra-municipais de política ambiental, criando um referencial de sustentabilidade a tomar em consideração ao longo da avaliação;
- Questões Estratégicas do PDM (QE), que configuram a conjuntura estratégica, objectivos e linhas de força às quais o PDM tem que dar resposta;
- Questões Ambientais (QA), nomeadamente as que são legalmente definidas no Decreto-Lei 232/2007 de 15 de Junho.

Estes FCD deverão ser objecto de consulta institucional uma vez que, de acordo com o n.º1 do artigo 5.º do Decreto-Lei nº232/2007 de 15 de Junho, compete à Câmara Municipal de Palmela "*determinar o âmbito da avaliação ambiental a realizar e o alcance e nível de*

pormenorização da informação a incluir no relatório ambiental", e de acordo com o nº3 do citado artigo "a entidade responsável pela elaboração do plano *solicita parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental*". Apesar da legislação só exigir a consulta de Entidades com Responsabilidade Ambiental Específica (ERAE), recomenda-se igualmente, como boa prática, a consulta de outras entidades não mencionadas na legislação, e do público em geral.

2. Desenvolver a Avaliação de Impactes de Natureza Estratégica.

A avaliação de impactes de natureza estratégica resulta da análise de tendências e avaliação das oportunidades e riscos das opções de desenvolvimento preconizadas no plano, à luz das questões relevantes que são expressas nos FCD. Desenvolve-se em quatro fases:

2.1 Proceder à análise ambiental tendencial e ao diagnóstico selectivo com base nos estudos realizados no âmbito da caracterização e desenvolvimento do PDM;

2.2 Proceder a um primeiro nível de avaliação estratégica das oportunidades e riscos decorrentes das opções estratégicas que consubstanciam o futuro desejável ambicionado para o município, face aos FCD;

2.3 Proceder a um segundo nível de avaliação estratégica de oportunidades e riscos do modelo de ordenamento do PDM de Palmela face aos FCD;

2.4 Preparar directrizes que constituam medidas de monitorização e seguimento do plano para serem integradas nas propostas do PDM e no seu programa de monitorização.

3. Elaborar o Relatório Ambiental e acompanhar o Processo de Consulta das ERAE e do Público;

4. Elaborar a Declaração Ambiental para efeito de encerramento do processo e entrega dos respectivos documentos, juntamente com o relatório final do PDM, à Agência Portuguesa de Ambiente;

Objecto de Avaliação

A avaliação Ambiental Estratégica desenvolve-se em duas fases:

- Uma primeira fase em que foram avaliadas as opções estratégicas estabelecidas pelo PDM de Palmela;
- Uma segunda fase em que foi avaliado o Modelo de Ordenamento que constitui a Proposta de Ordenamento do PDM, e que mantendo presente o âmbito e nível de pormenor estabelecido pelos FCD, concretiza a estratégia de desenvolvimento preconizada.

Factores Críticos para a Decisão

A identificação dos FCD resultou de uma análise integrada de questões expressas numa base estratégica (QE, QA e QRE).

O Quadro 6.8 apresenta os FCD identificados e a respectiva descrição sumária. Para cada FCD foram definidos critérios de avaliação e os indicadores respectivos.

Quadro 6.8. – Factores Críticos de Decisão identificados/descrição sumária

Estruturação territorial e requalificação urbana	A consolidação do espaço urbano, a recuperação de áreas degradadas e a revitalização de tecidos antigos, incluindo a dimensão infra-estrutural e de equipamentos, áreas residenciais, industriais e de serviços face às dinâmicas demográficas e económicas, transportes e acessibilidades
Polarização económica	Polarização territorial, de emprego e de natureza do tecido económico, forte dependência do emprego municipal, potencialidades e fragilidades face a possíveis crises e roturas industriais, resiliência socioeconómica municipal
Conectividade ecológica	Estrutura ecológica municipal e sub-regional, valores naturais e funcionalidades associadas aos serviços dos ecossistemas
Sistemas Socioculturais	Identidade municipal, valores patrimoniais, resiliência dos sistemas rurais, relação urbano-rural, relação da economia municipal com os recursos naturais, saúde e população
Eficiência energética	Energia nos transportes, na edificação, na actividade industrial e municipal, mobilidade, adaptação e mitigação às alterações climáticas

Elementos de Base Estratégica (QE, QA, QRE)

Questões Estratégicas (QE)

A estratégia municipal de desenvolvimento traçada pelo PDM estrutura-se em oito vectores ou objectivos estratégicos, e num Cenário Base de Ordenamento materializado no Modelo de Ordenamento proposto. Estes vectores estratégicos constituem as Questões Estratégicas da AAE do PDM de Palmela.

De acordo com a “Pré-Proposta do Modelo de Ordenamento para o PDM de Palmela (Novembro, 2005), os Vectores Estratégicos do PDM Palmela são:

- Articulação do Sistema de Transportes;
- Preservação e Valorização da Estrutura Ecológica;
- Reforço e equilíbrio da rede urbana concelhia;
- Qualificação dos espaços de acolhimento empresarial;
- Organização do complexo de actividades agro rurais;
- Estruturar um tecido de actividades de base empresarial associado aos processos de (re) ordenamento e crescimento urbano em curso;
- Dotação em Infra-estruturas urbanas;
- Criação de uma Cultura de Concertação Estratégica de Base Territorial

Questões Ambientais (QA)

Os FCD identificados asseguram o tratamento das questões ambientais (QA) exigidas no Decreto-Lei nº232/2007, de 15 de Junho, conforme representado no Quadro

Quadro 6.9. - Questões Ambientais (QA) relevantes por Factor Crítico de Decisão

Factores Críticos para a Decisão	Questões Ambientais
Estruturação territorial e requalificação urbana	Saúde Humana População Bens Materiais Paisagem Biodiversidade Água Atmosfera Solo
Polarização económica População	Bens Materiais

Conectividade ecológica	Paisagem Biodiversidade Fauna Água Flora Solo
Sistemas Socioculturais População	Saúde Humana Património Cultural
Eficiência energética	População Produção e uso de bens materiais Factores Climáticos Atmosfera

Quadro de Referência Estratégico (QRE)

Para a definição do QRE foram analisadas as políticas, planos e programas que enquadram estrategicamente o PDM de Palmela e para o qual estabelecem objectivos e/ou metas de sustentabilidade.

O Quadro 6.10. apresenta a lista dos instrumentos de planeamento identificados e sua relevância relativamente aos FCD preconizados.

Foram ainda identificados os objectivos e metas aplicáveis ao PDM de Palmela, no âmbito das suas opções de desenvolvimento. Os objectivos e metas identificados constituem, assim, os referenciais ambientais e de sustentabilidade a partir dos quais o PDM de Palmela irá ser avaliado estrategicamente.

Factores Críticos de Decisão/Documents Estratégicos Relevantes	Quadro de Referência Estratégico Nacional, PO Valorização do Território e PO Lisboa e Vale do Tejo	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável	Programa Nacional para a Política de Ordenamento do Território	Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural	Plano Nacional da Água	Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos	II Portugal Logístico	Plano Tecnológico	Plano Nacional de Reformas	Estratégia Nacional para a Energia	Plano Nacional para a Eficiência Energética 2015	Estratégia Nacional para os Efluentes Agro – Pecuários e Agro- Industriais	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade	Programa Nacional para as Alterações Climáticas	Plano Sectorial Rede Natura 2000 – ZPE do Estuário do Sado, Sítio Arrábida-Espichel	Planos de Bacia Hidrográfica do Tejo e do Sado	Estratégia Lisboa 2020 PROT AML (Janeiro 2002)	Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana de Lisboa	Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal	Plano de Ordenamento da Reserva Natural do estuário do Sado	Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida
Estruturação e requalificação urbana	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X		X	X	X	X	X			X
Polarização económica	X	X	X	X			X	X	X		X		X			X	X	X	X		
Conectividade ecológica	X	X	X	X	X								X	X	X	X	X	X		X	X
Sistemas Socioculturais	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X		X	X	X	X	X		X
Eficiência Energética	X	X	X	X	X	X	X		X	X				X			X	X			

Quadro 6.10. - Lista dos Instrumentos de Planeamento identificados e sua Relevância Relativamente aos Factores Críticos de Decisão

Critérios de Avaliação e Indicadores

Seguidamente apresentam-se os FCD e os respectivos critérios e indicadores que são considerados na AAE e que estabelecem o *âmbito da avaliação*, o alcance do relatório ambiental e o nível de pormenor da informação a considerar. O Quadro 6.11 apresenta uma breve descrição dos critérios que são utilizados, apresentando ainda o conjunto de critérios e indicadores por FCD.

De notar que os FCD não pretendem descrever exaustivamente a situação existente e tendencial, mas sobretudo apontar para aspectos críticos, relevantes e de destaque para a AAE das políticas e estratégia de desenvolvimento do PDM.

Quadro 6.11. – Objectivos e Critérios de Avaliação dos FCD

Factor Crítico de Sucesso 1 - Estruturação Territorial e Requalificação Urbana

Objectivo: Considerar as tendências de desenvolvimento decorrentes das opções estratégicas do PDM de Palmela na consolidação do espaço urbano, recuperação de áreas degradadas e revitalização de tecidos antigos, incluindo a dimensão infra-estrutural e de equipamentos, áreas residenciais, industriais e de serviços face às dinâmicas demográficas e económicas, transportes e acessibilidades.

Critérios

Consolidação dos Núcleos Urbanos	Avaliação do reforço da centralidade e do equilíbrio da rede urbana concelhia, integração das AUGI na rede e avaliação das estratégias municipais de prevenção e resolução da ocupação dispersa do território e ocupações ilegais.
Organização territorial	Avaliação da estruturação e coerência da matriz de ocupação, tendo em conta a multifuncionalidade do espaço urbano e dando especial atenção ao desempenho da rede urbana face às necessidades de equipamentos e serviços.
Revitalização Urbana	Avaliação das estratégias de recuperação de áreas degradadas e valorização e revitalização dos tecidos urbanos antigos.
Transportes e Mobilidade	Avaliação da capacidade da rede de transportes de acomodar a procura, nomeadamente no que diz respeito à satisfação das necessidades em termos de deslocações pendulares e facilitação da transferência modal em favor do transporte colectivo.
Qualidade Ambiental e Riscos Naturais e Tecnológicos	Avaliação das questões ambientais relevantes para a manutenção da integridade física do ambiente, nomeadamente ao nível da localização de fontes de poluição, qualidade da água, qualidade do ar e ruído, recolha e tratamento de resíduos e prevenção de riscos naturais e tecnológicos.

Factor Crítico de Sucesso 2 - Polarização económica

Objectivo: Considerar as tendências de desenvolvimento decorrentes das opções estratégicas do PDM de Palmela na polarização territorial, de emprego e de natureza do tecido económico, na forte dependência do emprego municipal, as potencialidades e fragilidades face a possíveis crises e roturas industriais e a resiliência socioeconómica municipal

Critérios

Dependência económica do emprego	Avaliação da distribuição do emprego por actividade económica
Âncoras e Competitividade Económica	Avaliação dos factores de polinucleação territorial, nomeadamente ao nível da valorização dos recursos endógenos do concelho. A diversificação da base económica e o estabelecimento de uma rede de apoio e complementação desta é igualmente tida em conta. Avaliação do potencial de inovação no sector secundário em conjugação com oportunidades nas áreas da energia, dos transportes e das tecnologias de informação.
Potencial Humano	Avaliação da matriz de capital humano do concelho, em particular da sua qualificação e aproveitamento endógeno, assim como capacidade de fixação de recursos humanos provenientes de concelhos vizinhos. A adequação da oferta educativa e acesso à formação como factor de primazia para a criação de quadros qualificados é igualmente considerado.

Factor Crítico de Sucesso 3 – Conectividade Ecológica

Objectivo: Considerar as tendências de desenvolvimento decorrentes das opções estratégicas do PDM de Palmela na estrutura ecológica municipal e sub-regional, valores naturais e funcionalidades associadas aos serviços dos ecossistemas

Critérios

Articulação entre redes ecológicas	Avaliação da manutenção da salvaguarda dos corredores ecológicos e da sua função de estabelecimento de ligação entre áreas de fundamental interesse para a manutenção da biodiversidade e funcionamento equilibrado dos processos naturais.
Integridade de áreas com importância ecológica	Avaliação da evolução das áreas naturais do Concelho, nomeadamente da existência de elementos agressores da sua integridade nos espaços de reconhecido interesse valor ecológico. A forma como estas áreas são geridas e a existência de instrumentos

Factor Crítico de Sucesso 4 – Sistemas Socioculturais

Objectivo: Considerar as tendências de desenvolvimento decorrentes das opções estratégicas do PDM de Palmela na identidade municipal, valores patrimoniais, resiliência dos sistemas rurais, relação urbano-rural, relação da economia municipal com os recursos naturais, saúde e população

Critérios

Economia Rural	Avaliação do aproveitamento do potencial económico do espaço rural, em face dos recursos naturais disponíveis, como factor crucial para a manutenção e valorização dos espaços rurais. Avaliação do potencial de atractividade e de fixação de recursos humanos qualificados.
Identidade Municipal e Valores Culturais	Avaliação da manutenção de elementos estruturantes da imagem e identidade municipal, com especial foco nos espaços rurais do Concelho e para a conservação das tipologias edificadas características assim como do seu património cultural.
População e Saúde	Avaliação das opções de planeamento que visem o combate à pobreza e exclusão social, nomeadamente pela instalação de respostas e equipamentos sociais para o apoio dos grupos sociais mais desfavorecidos.

Factor Crítico de Sucesso 5 – Eficiência Energética

Objectivo: Considerar as tendências de desenvolvimento decorrentes das opções estratégicas do PDM de Palmela, no aproveitamento do potencial de fontes endógenas renováveis, nas necessidades de energia nos transportes, na edificação, na actividade industrial e municipal, mobilidade, adaptação e mitigação às alterações climáticas

Critérios

Eficiência Energética	Avaliação dos níveis e padrões de utilização de energia e das medidas e processos adoptados para o aumento da eficiência no seu uso. perfil de consumo energético aos níveis doméstico, municipal, dos transportes e das actividades económicas que formam o tecido empresarial concelhio assume-se também como aspectos a ter em conta.
Emissões de CO2	Avaliação das actividades e padrões de comportamento de maior contributo para a emissão de gases com efeito de estufa. As medidas tomadas para a sua redução assim como o fomento de acções que contribuam para o sequestro de carbono são igualmente tidas em conta.
Aproveitamentos dos recursos endógenos renováveis	Avaliação do potencial de aproveitamento de fontes endógenas de energia renovável, nomeadamente biomassa, eólica no sentido de analisar a capacidade de produção de energia limpa no Concelho.

Ponto da situação da AAE do PDM de Palmela

A AAE foi adjudicada em 2007, o relatório de Factores Críticos de Decisão foi entregue em Dezembro de 2008 e o Relatório Ambiental foi entregue, mas, encontra-se em fase de alterações/revisões.

Equipas Técnicas

A equipa técnica externa é do IST (Instituto Superior Técnico), sob a coordenação da Professora Maria do Rosário Partidário – Especialista em Engenharia do Ambiente, Planeamento Regional e Urbano, Avaliação de Impactes a níveis estratégicos de decisão. A equipa é constituída por quatro técnicos cujas formações são; Arquitectura, Engenharia do Ambiente e Engenharia do Território.

Relativamente à interacção entre as equipas do PDM e da AAE, houve algumas reuniões conjuntas, nunca foram todos juntos ao terreno, sendo que a equipa da AAE esteve duas vezes no terreno.

A equipa da AAE utilizou uma metodologia de “Workshop” alargada à população em geral, que foi bastante participada pelos actores locais do concelho.

VI.4. Considerações Relativas aos Estudos de Caso

Os conceitos e a metodologia

A questão da uniformização e contextualização dos conceitos é fundamental para que todos os intervenientes envolvidos nos processos estejam em consonância relativamente ao significado e à significância dos conceitos.

Este pressuposto é tanto mais importante quando se trata de processos relativamente recentes e que envolvem uma participação pública que se quer esclarecida; só quem percebe pode participar. Este aspecto pode levantar questões que envolvem os direitos dos cidadãos e a própria democracia participativa.

Para além deste aspecto, e a nível técnico verifica-se que as equipas técnicas que elaboram os Estudos de AAE, elas próprias utilizam terminologias diferentes, ou a mesma terminologia para conceitos que são diferentes.

Este aspecto é também evidente nos “Guias”, na introdução das normas europeias nos normativos nacionais e na bibliografia sobre a matéria.

A própria definição de AAE não é única, senão vejamos;

“A avaliação ambiental estratégica constitui um instrumento importante de integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de determinados planos e programas que possam ter efeitos significativos no ambiente nos Estados-Membros, uma vez que garante que os efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas são tomados em consideração durante a sua preparação antes da sua aprovação” (Directiva 2001/42/CE)

“A AAE visa a identificação, descrição e avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes de um plano ou programa, realizada durante um procedimento de preparação e elaboração do plano ou programa e antes de o mesmo ser aprovado ou submetido a procedimento legislativo, concretizada na elaboração de um relatório ambiental e na realização de consultas, e a ponderação dos resultados obtidos na decisão final sobre o plano ou programa e a divulgação pública de informação respeitante à decisão final” (DL nº 232/2007)

“procedimento formal, sistemático e abrangente de avaliar os impactes ambientais de políticas, planos e programas, e suas alternativas, incluindo a preparação de um relatório

escrito sobre as conclusões dessa avaliação, e utilizando essas conclusões na decisão pública responsável” (Therivel et.al., 1992).

“A AAE é um processo sistemático para avaliar as consequências de iniciativas políticas, de planeamento e programáticas propostas de modo a assegurar que estas consequências são devidamente tratadas, e incorporadas o mais cedo possível no processo de decisão, a par com considerações de natureza social e económica”. (Sadler e Verheem, 1996)”

Estes são alguns dos exemplos de como o conceito fundamental, em questão, está ele próprio sujeito a uma diversidade de interpretações que influenciarão as metodologias e as abordagens a prosseguir.

Nestes dois Estudos de Caso, realizados por equipas distintas, este aspecto é também evidenciado.

Para a equipa da AAE de Setúbal, o culminar da definição do âmbito da AAE pressupõe a entrega de um documento “Proposta da Definição do Âmbito” à Câmara Municipal que dará o seu Parecer. Sendo este favorável, avança-se no processo, de forma a elaborar o Relatório Ambiental e respectivo Resumo Não Técnico.

A equipa da AAE de Palmela, culmina esta fase com um relatório que designa por “Relatório de Factores Críticos para a Decisão”. Outras equipas técnicas referem-se a este documento como “Relatório de Definição de Âmbito”.

A designação “Factores Críticos para a decisão” é outro termo que não consta do DL nº232/2007, mas que é utilizado frequentemente, inclusive nos Guias Normativos de Apoio à Elaboração de AAE.

Relativamente à sua designação conceptual é interessante verificar que também existem diferenças.

Para alguns especialistas, factores ambientais são o mesmo que factores críticos de decisão.

A equipa da AAE de Setúbal equipara os indicadores ambientais a factores de decisão e refere que estes resultam da integração de três elementos fundamentais: O Quadro de Referência Estratégico, Questões Estratégicas e Factores Ambientais.

A equipa da AAE de Palmela designa os factores ambientais por questões ambientais.

As equipas da AAE de Setúbal e Palmela seguiram a metodologia de AAE de base estratégica baseada no Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas, Agência Portuguesa do Ambiente – APA.

No entanto, e ainda assim, usam terminologia e metodologias diferentes de abordagem.

O quadro seguinte pretende evidenciar, para a Definição de Âmbito, como as equipas definiram e interpretaram o conteúdo de cada um dos pontos necessários para estabelecer essa Definição de Âmbito.

Quadro 6.12. - Elementos que constam da Definição do Âmbito

Elementos para a Definição do Âmbito (DL nº 232/07 em articulação com DL 316/07)	AAE do PDM de Setúbal	AAE do PDM de Palmela
Definição do Objecto de Avaliação	Apresentação do PDM de Setúbal e das principais orientações de planeamento estratégico; aspectos biofísicos principais, usos do solo e análise de condicionantes; caracterização das infra-estruturas e equipamentos relevantes	A AAE desenvolve-se em duas fases: Uma primeira fase em que são avaliadas as opções estratégicas estabelecidas pelo PDM de Palmela; Uma segunda fase em que é avaliado o Modelo de Ordenamento que constitui a proposta de ordenamento do PDM, e que mantendo presente o âmbito e nível de pormenor estabelecido pelos FCD, concretiza a estratégia de desenvolvimento preconizada
Definição da Visão Estratégica	Tem como ambição a liderança e influência do município na Península de Setúbal, assim como parte do Alentejo e que sublinhará o porto, a função industrial/logística, a função turística e a função de pólo de nível superior	Não incluída no documento “Relatório de Factores Críticos para a decisão”
Eixos de Desenvolvimento Estratégico/ Vectores Estratégicos	Setúbal, Plataforma Portuária, Logística e Empresarial Setúbal, Centro Competitivo, com funções de nível superior e urbanidade; Setúbal, município de Turismo Cultural e de Natureza	Articulação do Sistema de Transportes Preservação e Valorização da Estrutura Ecológica Reforço e equilíbrio da rede urbana concelhia Qualificação dos espaços de acolhimento empresarial Organização do complexo de actividades agro-rurais Estruturar um tecido de actividades de base empresarial associado aos processos de(re)ordenamento e crescimento urbano em curso Dotação em Infra-estruturas urbanas Criação de uma Cultura de Concertação Estratégica de Base Territorial
Elementos de Base Estratégica (QRE, QA, QE)		
Quadro de Referência Estratégico	Síntese das macro-orientações de política nacional, europeia e	Para a definição do QRE foram analisadas as políticas, planos e

Elementos para a Definição do Âmbito (DL nº 232/07 em articulação com DL 316/07)	AAE do PDM de Setúbal	AAE do PDM de Palmela
(QRE)	internacional e os objectivos e metas de longo prazo estabelecidos em matéria de ambiente e sustentabilidade	programas que enquadram estrategicamente o PDM de Palmela e para o qual estabelecem objectivos e/ou metas de sustentabilidade.
Definição dos factores ambientais/Questões Ambientais(QA)	Ar, água (superficial e subterrânea – disponibilidade hídrica e contaminação), solos (na perspectiva da contaminação de águas subterrâneas), ruído, protecção costeira/ribeirinha, biodiversidade, paisagem, desenvolvimento económico e mobilidade.	Saúde humana, população, bens materiais, paisagem, biodiversidade, água, atmosfera, solo, fauna, flora, património cultural, factores climáticos, atmosfera, produção e uso de bens materiais.
Quadro Estratégico(QE)	<p>Objectivos estratégicos do PDM e o seu potencial com implicações ambientais:</p> <p>Proteger as áreas abrangidas pelo Domínio Hídrico, nomeadamente as linhas de água, as frentes ribeirinhas e as zonas costeiras, assim como, preservar as áreas adjacentes às linhas de água e áreas sujeitas a cheias, quer no sentido de ocupações edificadas, infra-estruturas ou actividades que resultem na sua obstrução, promovendo, quando possível, a prática da agricultura ou a criação de espaços verdes, quer no sentido da definição de estratégias para a prevenção e controlo das cheias e de um regime de ocupação do solo com regulamentação específica.</p> <p>Proteger e valorizar os recursos paisagísticos e ambientais, em particular a Reserva Natural do Estuário do Sado e o Parque Natural da Serra da Arrábida, respectivamente em relação às pressões urbanísticas e fomentar as actividades agrícolas e florestais.</p> <p>Implementar a Rede Ecológica Metropolitana definida no PROTAML, identificando e protegendo as áreas vitais e compatibilizando os corredores ecológicos com o uso do solo adequado. Destaca-se a salvaguarda os valores naturais através da preservação dos meios aquáticos, das salinas e da actividade aquícola e também através do estabelecimento de parâmetros e limiares de compatibilidade com as actividades instaladas e a instalar na Mitrena e a restrição ao licenciamento de novas</p>	<p>Articulação do Sistema de Transportes</p> <p>Preservação e Valorização da Estrutura Ecológica</p> <p>Reforço e equilíbrio da rede urbana concelhia</p> <p>Qualificação dos espaços de acolhimento empresarial</p> <p>Organização do complexo de actividades agrorurais</p> <p>Estruturar um tecido de actividades de base empresarial associado aos processos de(re)ordenamento e crescimento urbano em curso</p> <p>Dotação em Infra-estruturas urbanas</p> <p>Criação de uma Cultura de Concertação Estratégica de Base Territorial</p>

Elementos para a Definição do Âmbito (DL nº 232/07 em articulação com DL 316/07)	AAE do PDM de Setúbal	AAE do PDM de Palmela
	<p>indústrias na serra da Arrábida. Concentrar a indústria em locais adequados, condicionando a sua localização fora destes locais, permitindo assegurar, de uma forma mais planeada, os acessos rodoviários necessários e o desvio de tráfego de pesados às áreas urbanas mais sensíveis e, consequentemente, evitando também a dispersão das fontes de poluição.</p> <p>Estabelecer zonas de protecção às áreas industriais e estabelecer um sistema de monitorização ambiental para estes espaços sobre as várias vertentes (ruído, RSU, emissões, etc)</p> <p>Assegurar a melhoria no serviço de abastecimento de água e completar o sistema de drenagem e tratamento de águas residuais, nomeadamente a conclusão, remodelação e criação de infra-estruturas</p>	
Objectivos	<p>Integrar as componentes ambientais, sociais e económicas no Plano Director Municipal;</p> <p>Garantir que as consequências ambientais do PDM sejam identificadas antes da sua opção;</p> <p>Detectar antecipadamente impactes, avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento;</p> <p>Produzir contextos de desenvolvimento mais adequados a futuras propostas de desenvolvimento das áreas urbanas e não urbanas com diferentes usos;</p> <p>Garantir o envolvimento do público e de autoridades ambientais ao longo de todo o processo de definição estratégica.</p>	Incorporar valores ambientais e de sustentabilidade no processo de decisão associado à elaboração do PDM de Palmela
Indicadores	Foram identificados e equiparados aos FCD.	Foram identificados
Definição dos factores críticos de Decisão ⁴	Ar, águas, solo e uso do solo e áreas protegidas.	<p>Estruturação territorial e requalificação urbana</p> <p>Polarização económica</p> <p>Conectividade ecológica</p> <p>Sistemas Socioculturais</p> <p>Eficiência Energética</p>
Definição de Âmbito (documento)	Proposta de Definição de Âmbito (Parecer)	Relatório de Factores Críticos para a Decisão

⁴ A AAE de Palmela, para cada FCD associa o seu objectivo e define critérios de avaliação, aos quais associa os indicadores que julga necessários à avaliação

Elementos para a Definição do Âmbito (DL nº 232/07 em articulação com DL 316/07)	AAE do PDM de Setúbal	AAE do PDM de Palmela
final)		

Da análise às entrevistas efectuadas aos interlocutores destes dois estudos de caso e aos documentos que cada uma das equipas de AAE já realizou e facultou, é possível estabelecer algumas considerações. No entanto, há a ressaltar o facto de que em ambos os casos se está a trabalhar com elementos provisórios, ainda sujeitos a alterações e que no caso do processo de AAE de Setúbal se trabalhou sobre o elemento da Proposta da Definição de Âmbito.

Estudo de Caso de Setúbal

A Revisão do PDM de Setúbal iniciou-se em 2004 tendo sofrido várias vicissitudes ao longo dos anos, sendo que, o processo de AAE iniciou-se em 2009.

O hiato temporal entre estas duas realidades e a modificação das equipas técnicas, que entretanto surgiu ao longo do tempo, é algo que influencia a recomendação da própria legislação relativamente à necessidade de processo de revisão e processo de AAE “caminhare” paralelamente, em conjunto, e sempre estabelecendo interligações entre equipas e metodologias a pôr em prática.

Existem três equipas no terreno (equipa PDM interna, equipa PDM externa e equipa AAE externa) até que ponto esta multiplicidade de equipas que iniciaram trabalho com desfasamentos temporais acentuados, não pode dificultar e influenciar o processo.

As equipas da AAE não têm experiência, nem formação específica neste procedimento de AAE. Esta prática ainda não está definida nas equipas, existindo ainda problemas relativos aos conceitos, metodologias, trabalho em articulação, ou seja, falta prática e cultura. Este facto, é importante uma vez que se pode cair na tentação de utilizar as metodologias aplicadas em AIA, que é a base de formação, ou pelo menos de prática de muitos dos técnicos.

A equipa da AAE do PDM de Setúbal pretende levar a cabo uma metodologia assente na “quantificação dos impactes ambientais e que estude como elaborar a estratégia, tendo como princípio como será o impacte no futuro.”

A nível da escala – PDM será que essa quantificação é a mais apropriada para essa escala, ou dever-se-ia trabalhar com aspectos de âmbito “qualitativo” e remeter os aspectos mensuráveis para escalas de maior pormenor.

Relativamente ao conteúdo do quadro acima e ao documento que lhe deu origem, este suscita algumas dúvidas de clareza de conceitos e conteúdo, nomeadamente, aos elementos que se definem como Questões Ambientais e FCD.

Os FCD identificados na AAE não parecem satisfazer a definição de FCD como “temas fundamentais para a decisão sobre os quais a AAE se deve debruçar, uma vez que identificam os aspectos que devem ser considerados pela decisão na concepção da sua estratégia e das acções que a implementam, para melhor satisfazer objectivos ambientais e um futuro mais sustentável.” As questões económicas, territoriais, socioculturais, entre outras, deviam estar contempladas na definição dos FCD.

Esta equipa assume ainda que o DL nº232/07 introduz dificuldades nas inúmeras possibilidades de interpretação, que deixa em aberto e que os diferentes Guias de Apoio à elaboração da AAE não estão ajustados às diferentes escalas de trabalho e que uma das principais dificuldades da equipa é a falta de informação actualizada.

Estudo de Caso de Palmela

Uma vez que não foi possível à data obter uma resposta da coordenadora do processo AAE do PDM de Palmela, as considerações que se seguem resultam da entrevista ao interlocutor da Câmara Municipal de Palmela com responsabilidades nesta temática e aos documentos fornecidos.

O processo de Revisão do PDM de Palmela iniciou-se em 2003 e o processo de AAE foi adjudicado em 2007. A realização de uma AAE depois de se ter discutido alternativas, durante seis anos, levanta algumas questões de “seriedade” aos elementos técnicos que têm estado envolvidos no processo.

Segundo o responsável pela equipa interna do PDM, a equipa AAE efectuou uma abordagem, como se o PDM já estivesse aprovado. Referiu ainda que o Relatório Ambiental não vem trazer muito mais do que já havia sido identificado, apenas acrescentando quais devem ser os indicadores e os critérios de avaliação.

O Relatório de Factores Críticos para a Decisão, nunca refere a “Visão Estratégica” definida para o PDM, elemento obrigatório segundo as normas legais, em vigor.

Relativamente aos indicadores definidos para cada Factor Crítico de Decisão, até que ponto alguns não são em número demasiado para o nível de escala que se está a trabalhar.

Por exemplo, para o FCD – “Estruturação Territorial e Requalificação Urbana e Critério de Avaliação – Qualidade Ambiental e Riscos Naturais e Tecnológicos” foram definidos dezassete indicadores.

Para este Estudo de Caso, assim como, para o anterior foram referidas as dificuldades decorrentes do hiato temporal dos dois processos, a questão do número de equipas envolvidas e a sua articulação e a dificuldade de obtenção de informação actualizada ou de informação que nunca foi recolhida. Para o responsável da coordenação interna da Câmara Municipal de Palmela foi ainda referida a dificuldade do papel dos técnicos da câmara, que se posicionam entre as entidades públicas que tutelam determinadas áreas e a população e as suas aspirações.

Um exemplo, que acontece actualmente e que está a gerar algumas dificuldades prende-se com a delimitação da REN e RAN. A este propósito o responsável da CMP refere o seguinte: “O concelho de Palmela perspectiva que cerca de 2/3 do seu território vai ficar afecto a REN devido à recarga do aquífero. Esta situação introduz grande conflitualidade entre pessoas e município (cerca de cem pessoas querem sair da REN), sem que haja uma entidade que pugne por evitar a “desfragmentação” que se encontra em curso.”

Acrescentou ainda que “as entidades que tutelam estas questões não têm noção do que é interagir no terreno com os munícipes e que não se pode falar de ambiente escamoteando a

questão económica, social e territorial. Há uma falta de entendimento entre todas as entidades.”

VII. ANÁLISE DOS CONSTRANGIMENTOS E DAS OPORTUNIDADES DO PROCESSO DE AAE

Da bibliografia analisada, da documentação específica dos Estudos de Caso de Setúbal e Palmela, assim como, das entrevistas realizadas, tanto as de carácter específico (dos elementos dos Estudos de Caso em presença), como as de carácter genérico realizadas aos especialistas na matéria (Prof. Tomás Ramos e Arqt.^a Ana Roxo), foi possível elencar os principais constrangimentos e oportunidades identificados para os Processos de Avaliação Ambiental Estratégico desenvolvidos em Portugal, e que se passam a apresentar.

Quadro 7.1. – Constrangimentos/Oportunidades para o Processo de AAE, em Portugal

Constrangimentos
Falta de conformidade em alguns Conceitos presentes na AAE
Pouca disponibilidade de informação para os Estudos e dados pouco actualizados
Metodologias de desenvolvimento da AAE ainda numa fase muito embrionária
Equipas técnicas com pouca preparação/formação para este Processo
Decisores políticos sem noção do que representa este Processo
Articulação entre equipas é complexa e muitas vezes difícil
Falta prática e cultura de participação no processo
Existência de Equipas técnicas que tratam a AAE como se fosse um processo de AIA
Tempo e orçamentos limitados para apresentar respostas
Dificuldades decorrentes da própria legislação
Dificuldades em tratar as diferentes escalas de AAE
Dificuldades em aplicar os Guias Metodológicos de Orientação para AAE (na prática)
Dificuldades de comunicação com as autoridades públicas ambientais(ex: APA)
As autoridades públicas ambientais demitiram-se das suas responsabilidades no Processo AAE. A legislação “na mão” dos promotores, sobretudo nos PMOT’s prejudica os IGT
Possibilidades de viciar o Processo (as entidades oficiais contratualizam fora técnicos para avaliação de processos, muitas vezes os mesmos técnicos que participam nas equipas técnicas que realizam as AAE)
A DGOTDU deveria ter um papel de relevo no acompanhamento da AAE dos IGT
A participação pública não ser obrigatória desde o início do Processo
Peso excessivo das dimensões estritamente ambientais em detrimento de uma lógica de sustentabilidade
Está por esclarecer como e quando se deve proceder à articulação entre as equipas dos planos e das AAE quando são distintas (quem faz o quê? como e quando? como se processa a interacção entre os trabalhos?)

Oportunidades
A publicação do DL nº232/07 constitui uma oportunidade para que o processo de planeamento seja mais rico e que os planos passem a integrar aspectos que, na maioria dos casos ainda não estavam presentes
A AAE proporciona uma avaliação dos impactes ambientais dos Planos antes destes acontecerem
Envolvimento do executivo no processo possibilita aos técnicos informá-los sobre situações concretas, reais
São muitos técnicos envolvidos de diversas áreas, há uma multidisciplinaridade que torna o Processo e os seus “outputs” mais ricos
As questões ambientais ganham uma “escala de análise” dentro dos Planos e Programas, que até aqui era omissa ou meramente sectorial
O facto de existir representa uma “pequena revolução”
A existência da monitorização ambiental estratégica obrigatória

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização do presente trabalho de investigação permitiu efectuar uma análise do estado da arte em matéria de Avaliação Ambiental Estratégica, nomeadamente a sua aplicação aos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

É no terreno que tem que ser “medido” o sucesso da implementação dos programas e planos definidos pelas políticas territoriais e urbanas, que têm vindo a ser implementadas, sendo que, os municípios, têm um papel fundamental neste aspecto, uma vez que têm a possibilidade de conferir à gestão autárquica do território uma dimensão que ultrapasse a perspectiva urbanística, que seja pensada para além dos limites do seu espaço territorial, incorporando a dimensão de desenvolvimento sustentável.

A recente revisão do RJIGT e as revisões dos PDM, que se encontram em curso, devem potenciar uma dimensão estratégica e uma capacidade efectiva de expressão e integração das políticas sectoriais com impacte territorial.

As questões-chave do desenvolvimento territorial e urbano: alterações climáticas, energia, riscos naturais, limitação dos recursos naturais, qualidade de vida das pessoas e das organizações, entre outras, devem ser equacionadas numa perspectiva de sustentabilidade e não num processo meramente de caracterização ambiental.

A AAE, instrumento recentemente implementado constitui um desafio para todos aqueles que de uma forma directa ou indirecta, participam na sua aplicação. Na utilização deste instrumento colocam-se questões relativas a conceitos; metodologias; definição de objectivos estratégicos, indicadores, critérios; capacitação e articulação das equipas técnicas; envolvimento e compreensão dos decisores relativamente ao próprio instrumento.

As discussões envolvendo os técnicos e investigadores e os estudos de caso em torno do processo de AAE, sugerem que a eficácia da AAE está ligada a factos como; iniciar e integrar o processo de AAE o mais cedo possível no processo de planeamento, envolver diversas áreas de análise e o público, fazer uma abordagem à AAE o mais “aberta” possível, vê-la como um processo de aprendizagem, transparente, focado nos resultados e na prevenção, em vez de se focar na mitigação dos efeitos.

O modelo de planeamento a prosseguir no futuro influencia fortemente as formas mais apropriadas de desenvolvimento da AAE. Quando o sistema de planeamento envolve um modelo de colaboração consensual, a AAE é vista como uma ferramenta de participação pública e de melhoria na transparência da tomada de decisão.

Isto pode e deve ser feito através do envolvimento das pessoas, nomeadamente a nível local, no desenvolvimento de alternativas estratégicas e fazendo a ligação da AAE com outras ferramentas e abordagens, por exemplo a Agenda 21.

A AAE será também afectada pelas diferentes escalas de planeamento. O caminho da globalização significa que as acções estratégicas desenhadas para determinado concelho, região, ou país vão influenciar e ser influenciadas pelos seus congéneres.

Aspectos muito relevantes envolvem as escalas de planeamento, como objectivos, metas e indicadores muito específicos e que necessitam de dados, modelos e técnicas actualizadas e específicas para cada nível de decisão.

Em termos das abordagens para a sustentabilidade, muita da potencial eficácia da AAE depende do estabelecimento de “alvos” ambientais/sustentabilidade específicos.

É necessária mais pesquisa para “descodificar” conceitos, identificar objectivos estratégicos e metodologias que são relevantes para a AAE.

A AAE só poderá promover a sustentabilidade se bem integrada no processo de tomada de decisão estratégica.

IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amado M. P. (2005), Planeamento Urbano Sustentável, Caleidoscópio, Sintra

Associação de Municípios do Distrito de Setúbal – AMDS (1999), Plano Estratégico para o Desenvolvimento Económico da Península de Setúbal – PEDEPES, AMDS, Setúbal

Associação Portuguesa dos Planeadores do Território – APPLA (2003), Revista PLAN – Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território, Vol 2, Universidade de Aveiro, Aveiro

Associação Portuguesa dos Planeadores do Território – APPLA (2003), Revista PLAN – Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território, Vol 4, Universidade de Aveiro, Aveiro

Bulcão, L. (2005), Tese Avaliação da Paisagem Contributo para o Planeamento de Áreas Protegidas, Lisboa

Câmara Municipal de Palmela (1995), Plano Director Municipal de Palmela - PDM Palmela, Palmela

Câmara Municipal de Palmela (1999), Estudos de Revisão do PDM de Palmela, Palmela

Câmara Municipal de Setúbal (1994), Plano Director Municipal de Setúbal - PDM Setúbal, Setúbal

Centro de Recursos Naturais e Ambiente – CERENA (2008), Avaliação Ambiental Estratégica – Plano de Urbanização ZILS, CERENA, Lisboa

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo – CCDR – LVT (2007), Estratégia Regional Lisboa 2020, CCDR-LVT, Lisboa

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo – CCDR – LVT (1999), Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa - PROT-AML, CCDR-LVT, Lisboa

Comissão das Comunidades Europeias (2006), Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano; Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas

Comissão Europeia, aplicação da Directiva 2001/42/CE – relativa à Avaliação dos Efeitos de Determinados Planos e Programas no Ambiente, Direcção-Geral do Ambiente, 2004

Costa Lobo, M. (1990), Normas Urbanísticas - Princípios e Conceitos Fundamentais, Vol.1, DGOTDU – UTL, Lisboa

Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2008), Guia para Avaliação Ambiental Estratégica de Impactes em Ordenamento do Território, Lisboa

European Commission (2007 b), Leipzig Charter on Sustainable European Cities, European Commission, Leipzig

FISCHER, Thomas B. (2002). Strategic Environmental Assessment in Transport And Land Use Planning, Earthscan Publications

GHIGLIONE, R., MATALON, B. (1997), O Inquérito, Celta Editora

Harridge, C., Mactavish, A., Mcallister, I., Nicholson, S. (2002), Guide to Sustainability Appraisal, Town and Country Planning Association, Oldham

JONES, C., BAKER, M., CARTER, J., JAY, S., SHORT, M., WOOD, C. (2005), Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation, Earthscan Publications.

Machado, João de Azevedo Reis (2000), A Emergência dos Sistemas de Informação Geográfica na Análise e Organização do Espaço, Fundação Calouste Gulbenkian, Porto

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN 2007 – 2013, Lisboa

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Programa Nacional de Política de ordenamento do Território – PNPOT (2007), Lisboa

Office of the Deputy Prime Minister(2005),Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents, London

Ordem dos Engenheiros (Julho/Agosto 2006), Revista Ingenium – Ordenamento do Território, Lisboa

Ordem dos Engenheiros (Janeiro/Fevereiro 2009),Revista Ingenium – Cadastro e Ordenamento do Território, Lisboa

Partidário M. R. (2003), Manual de Apoio aos Cursos de formação sobre Avaliação Ambiental Estratégica – prática existente, procura futura e necessidade de capacitação, (<http://campus.fct.unl.pt/mp/downloads/ManualAAE.pdf>)

Partidário M. R. (2006), Termos de Referência e Metodologia para Avaliação Ambiental Estratégica – das Propostas de Programas Operacionais, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional, QCA IV (2007-2013) e Directiva Europeia 2001/42/CE

Partidário M. R. (2002), Introdução ao Ordenamento do Território, Universidade Aberta, Lisboa

Partidário M. R. (2002), Conference on Reshaping Environmental Assessment Tools for Sustainability – The different Approaches to Strategic Environmental Assessment (SEA) in Europe, Lisboa

Partidário, M. R. & CLARK, R. (eds) (1999). Perspectives on Strategic Environmental Assessment, Lewis Publishers, inc.

Presidência do Conselho de Ministros (2006), Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, Lisboa

Rogers, Richard (2005), Towards a Strong Urban Renaissance, Urban Task Force, Londres

Sabater, Ballester Ramon, Guia para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de Planes Y Programas con Incidencia en el Medio Natural(), Consejería de Industria Y Medio Ambiente, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia

South East England Regional Assembly (2006), Guide to Sustainability Appraisal in the South East, South East England Regional Assembly, Guildford

Therivel R. (2004), Strategic Environmental Assessment, Earthscan, Londres

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS RELEVANTES

Portaria nº 1474/2007 de 16 de Novembro	
DL nº 316/2007 de 19 de Setembro	Alterou o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo DL nº 380/99 de 22 de Setembro
Lei 58/2007 de 4 de Setembro	Aprova o PN POT
Lei 56/2007 de 31 de Agosto	Quarta alteração ao DL nº 380/99 de 22 de Setembro
DL nº 232/2007 de 15 de Junho	Transpõe a Directiva Europeia 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos ambientais de decisões de natureza estratégica
Directiva Europeia 2001/42/CE	Relativa à avaliação dos efeitos ambientais de decisões de natureza estratégica
DL nº 53/2000, de 7 de Abril	Altera o DL nº 380/99, de 22 de Setembro, referente ao Regime Jurídico dos instrumentos de Gestão Territorial
DL nº 380/99 de 22 de Setembro	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT),
Lei nº 48/98 de 11 de Agosto	Publica a LBOTU
R. C. M. nº 38/95 de 21 de Abril	Aprova o Plano Nacional da Política de Ambiente
DL nº 69/90 de 2 de Março	Cria os PMOT, que abrangem as figuras de PDM, PU e PP;
DL nº 208/82 de 26 de Maio	Cria a figura do PDM e regulamenta a Lei nº 79/77 de 25 de Outubro
DL nº 24 802, de 21 de Dezembro de 1934	Cria os Planos Gerais de Urbanização

Sites Consultados	URL	Data
AAE do PROT Alentejo	http://prot.ccdr-a.gov.pt/area-publica/prot-documentos/avaliacao-ambiental-estrategica	Junho 2009
Agência Canadiana para Avaliação Ambiental Estratégica	http://www.acee-ceaa.gc.ca/016/001/messages_e.htm	Março 2008
Agência Europeia para o Ambiente	http://www.eea.eu.int	Setembro 2007
Agência Portuguesa para o Ambiente (APA)	http://www.apa.pt	Setembro 2007
Ambiente Online	http://www.ambienteonline.pt	Março 2008
Associação Internacional para Avaliação de Impactes	http://www.iaia.org/	Novembro 2008
Associação Nacional Municípios Portugueses	http://www.anmp.pt	Outubro 2008
Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes	http://www.apai.org.pt/	Janeiro 2008
Blekinge Institute of Technology - Suécia	http://www.bth.se	Maio 2009
Câmara Municipal de Setúbal	http://www.mun-setubal.pt/	Setembro 2007
Câmara Municipal de Palmela	http://www.cm-palmela.pt	Setembro 2007
CERENA	http://www.cerena.pt	Abril 2009
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR_LVT)	http://www.ccdr-lvt.pt	Setembro 2007
Comissão Europeia	http://ec.europa.eu/index_pt.htm	Janeiro 2008
Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável	http://www.bcsdportugal.org/	Janeiro 2008
Direcção Geral do Ambiente - União Europeia - DGAmbiente	http://ec.europa.eu/environment/index_pt.htm	Novembro 2007
Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)	http://www.dgotdu.pt	Setembro 2008
Eurocid – Ambiente na União Europeia	http://www.eurocid.pt	Junho 2009
Fórum Urbanismo	http://www.forumdurbanismo	Outubro 2007
ICLEI – Local Governments for Sustainability	http://www.iclei.org/	Abril 2008
Iniciativa Interreg - Enplan	http://www.interreg-enplan.org	Janeiro 2008

Sites Consultados	URL	Data
Instituto Superior Técnico	http://www.ist.pt	Maio 2008
Instituto Superior Técnico - CESUR	http://www.civil.ist.utl.pt/cesur	Maio 2008
Jornal de negócios	http://www.jornaldenegocios.pt	Julho 2009
MAOTDR	http://www.maotdr.gov.pt/	Dezembro 2007
Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)	http://www.qren.pt/	Maio 2008
Ordem dos Engenheiros	http://www.ordemengenheiros.pt/	Janeiro 2008
Portal Cidades Sustentáveis	http://www.cidadessustentaveis.info/portal.html	Dezembro 2008
Portal do Governo	http://www.governo.gov.pt/	Janeiro 2009
Programa Operacional Região de Lisboa	http://www.porl.pt	Dezembro 2007
Publicações Earthscan	http://www.earthscan.co.uk/	Fevereiro 2008
Quadro de Referência Estratégico Nacional	http://www.qren.pt	Dezembro 2007
Rede Cidades Sustentáveis	http://www.sustainable-development.gov.uk	Dezembro 2008
Relatório Ambiental da AAE do PROT Norte	http://consulta-prot-norte.inescporto.pt/plano-regional/avaliacao-ambiental-estrategica/RA_AAE%20PROT-N_25_06_2009.pdf	Julho 2009
União Europeia	http://ec.europa.eu/environment/	Outubro 2007
Urban Task Force	http://www.urbantaskforce.org/	Abril 2009

ANEXO I- ENTREVISTAS

ENTREVISTA

Arquitecto João Carlos Antunes - Responsável pelo Gabinete de Planeamento Estratégico da Câmara Municipal de Palmela, Coordenador do Processo de Revisão do PDM de Palmela e responsável pela implementação do processo de AAE, a nível interno, da Câmara Municipal de Palmela.

É funcionário da Câmara Municipal de Palmela há 25 anos.

1. Qual a situação actual do Processo de Revisão do PDM de Palmela?

Neste momento os elementos concretizados do PDM são os documentos a nível de Relatório e Regulamento e estão também fechados os elementos Planta de Ordenamento e de Condicionantes. Falta fechar em relação à REN – Reserva Ecológica Nacional e à RAN – Reserva Agrícola Nacional.

O concelho de Palmela perspectiva que cerca de 2/3 do seu território vai ficar afecto a REN devido à recarga do aquífero. Esta situação introduz grande conflitualidade entre as pessoas e o município (cerca de cem pessoas querem ver os seus terrenos desafectos da área de REN), sem que haja uma entidade que pugne por evitar a desfragmentação que se encontra em curso.

As entidades que tutelam estas questões não têm noção do que é contactar no terreno com os munícipes. Como técnicos não nos podemos esquecer da dimensão política e humana do território. Não se pode falar de ambiente escamoteando a questão económica, social e territorial. Há uma falta de entendimento entre todas as entidades.

Neste momento, a equipa da CMP encontra-se a delimitar a REN segundo critérios, mas que não são “ipsis verbis” os do Decreto-Lei.

2. Qual o ponto da situação do Processo de AAE?

Foi elaborado o Relatório dos Factores Críticos de Decisão – FCD e posteriormente será elaborado um Relatório Ambiental. O Relatório de FCD encontra-se a ser revisto, uma vez que existem deficiências a colmatar. A coordenadora da equipa externa de AAE também considerou que este elemento tinha que ser revisto.

3. Como tem sido o relacionamento, entre a equipa AAE e de Revisão do PDM, ao longo do desenvolvimento do trabalho?

O trabalho de revisão do PDM já se encontrava bastante adiantado quando a equipa da AAE começou a trabalhar, ou seja, quando lhe foi adjudicado o trabalho.

Os trabalhos preparatórios de Revisão do PDM começaram em 2003. Em 2004/2005 foi elaborado o 1º Relatório de Análise, em 2006 foi apresentado o relatório revisto. Houve vários problemas com a equipa externa a quem foi adjudicado o Processo de Revisão do PDM, esta faliu, mas continua a trabalhar o “núcleo duro” e reforçou-se a equipa interna da CMP. A avaliação da REN e da RAN foi adjudicada a uma equipa externa à CMP.

A AAE foi adjudicada em 2007. No entanto, depois de durante seis anos se discutirem alternativas para o território a nível do PDM, não parece sério incluir este Processo num que se encontra a decorrer há bastante tempo.

Relativamente à equipas, houve algumas reuniões conjuntas, apesar de nunca termos ido todos juntos ao terreno. Penso que a equipa AAE terá estado uma ou duas vezes no terreno. A equipa AAE teve uma abordagem como se o PDM já estivesse aprovado. O relatório de FCD não vem trazer muito mais do que já havia sido identificado, acrescentando quais devem ser os níveis e os indicadores.

4. A equipa da AAE, em causa, utilizou uma metodologia de “Workshop”, metodologia participada, o que lhe parece?

É a maneira de trabalhar da Coordenadora da equipa AAE, ela faz isso em todos os trabalhos de AAE em que participa.

5. Depois de uma leitura ao relatório dos FCD constata-se que este está bastante detalhado em termos de indicadores ambientais. Como considera esse detalhe ao nível de uma AAE de um PDM?

Esta questão dos indicadores e do seu detalhe pode sempre ser vista de duas formas; se é um PDM, ou seja um documento de estratégia, se calhar não deveria ir tanto a pormenor, mas, por outro lado, é um trabalho que pode servir de orientação aquando da execução dos outros Planos de nível inferior.

6. Quais os “ganhos” que se pode obter com este Processo de AAE, se é que considera que se obtém ganhos?

O formato da AAE, dentro do possível, está correcto, apesar dos resultados ainda não serem positivos nem negativos.

7. Quais os factores “contra” do Processo?

Neste caso específico foi o PDM ter que integrar este Processo de AAE numa fase já avançada, levanta sempre questões complicadas.

8. Considera que a AAE se pode confundir com a AIA?

Do ponto de vista conceptual não faz sentido que haja AIA de uma infra-estrutura e depois não se tenha uma atitude prospectiva em relação aos elementos que vão ser utilizados em obra.

A AAE permite precaver propostas prospectivas que são problemáticas.

Se tiver AAE, todas as AIA serão mais pacíficas. Vejo a AAE como uma ferramenta a montante.

Comentários: Esperemos que a AAE tenha pelo menos 15/20 anos de paz para se operacionalizar. Operacionalizar conceitos e metodologias.

Muito Obrigado, pela sua colaboração

ENTREVISTA

Vasco Raminhas – Geógrafo, Técnico da CMS, membro da equipa técnica da Revisão do PDM de Setúbal e elemento que acompanha a AAE da Revisão do PDM de Setúbal.

1. Qual o ponto de situação da Revisão do PDM de Setúbal?

A Revisão do PDM de Setúbal iniciou-se em 2004, entretanto surgiram algumas dificuldades relativas ao próprio modelo de equipa, forma de funcionamento, mudança de executivo, entre outras.

Inicialmente os documentos eram produzidos pela equipa interna, actualmente a equipa externa (Oficina de Arquitectura – OA) ficou também com a responsabilidade da execução (produção de documentos).

Neste momento concluíram-se os Estudos de Diagnóstico. A Comissão de Acompanhamento emitiu parecer para os Estudos e recomendou algumas alterações.

Ainda não foram submetidos a apreciação o Relatório de Estratégia e o Pré Modelo de Ordenamento.

2. Como se processa a articulação entre a equipa AAE e a equipa, ou equipas da Revisão do PDM?

Temos uma equipa externa para a AAE (Equipa CERENA, coordenada pelo Prof. Amílcar Soares) que trabalha com a equipa interna da CMS (Divisão de Planeamento Urbano), que é a Divisão onde eu me incluo. Facultamos o apoio à Revisão do PDM e fazemos interligação entre as equipas externas da Revisão do PDM (OA) e a equipa (CERENA).

3. Como é feita essa articulação?

As equipas reúnem (OA + CERENA + Equipa interna Divisão Planeamento Urbano) para discutir aspectos processuais, ou reunir com outras entidades que a nível técnico podem influir no processo de Revisão, por exemplo; Águas do Sado, empresas da Península de Mitrena (levantamento empresas, processos produtivos, entre outras questões).

4. Qual o ponto de situação do processo de AAE?

Neste momento está do lado da CMS a avaliação do Relatório dos Factores Críticos de Decisão apresentado pela equipa do CERENA.

5. Considera que o facto da obrigatoriedade da AAE ter surgido já com o Processo de Revisão do PDM em curso condiciona os trabalhos de alguma forma?

Em alguns casos penso que pode condicionar, até porque segundo a legislação os dois processos deviam seguir em paralelo. No caso de Setúbal não causou transtorno, o processo de AAE iniciou-se na altura certa, porque os trabalhos do PDM estavam atrasados, em fase inicial.

6. O que pensa da introdução do processo de AAE como normativo obrigatório, (...)?

A AAE faz a avaliação do Plano e essa avaliação é externa e independente, vai valorizar e dar contributos.

7. Quais os constrangimentos do processo de AAE?

A questão da disponibilidade de informação, por exemplo, em Setúbal, teve que ser realizado um Estudo às indústrias da Península da Mitrena. A AAE é recente, ainda não está definida nas equipas técnicas, há ainda problemas de conceitos, metodologias, trabalho em articulação, ou seja, falta prática e cultura.

8. Quais as oportunidades que podem advir do processo de AAE?

A metodologia da equipa envolvida na AAE foge um pouco de outras escolas, a equipa quer quantificar impactes.

Fizeram Workshop para a Revisão do PDM, com mesas temáticas em que foram colocadas questões direccionadas para técnicos e responsáveis políticos (interna), cujo objectivo era discutir as grandes questões que se colocam ao Município.

9. Acha que o executivo tem noção do que é a AAE?

Não, o executivo não tem noção relativamente ao que este tipo de Estudos representa.

10. Para quando a finalização do trabalho de Revisão?

Contamos até final do ano ter proposta de Plano. Em Setembro pensamos ter concluído o Estudo sobre o inquérito às indústrias da Península da Mitrena.

Muito Obrigado pela sua colaboração

ENTREVISTA

CERENA – Centro vocacionado para a investigação na área específica dos petróleos e ambiente, sobretudo na vertente de análise geoestatística, que procura utilizar metodologias de quantificação dos processos. Na Revisão do PDM de Sines foram responsáveis pela caracterização da qualidade ambiental, que desenvolveram em termos quantitativos do Processo. O CERENA constituiu parceria com o CESUR para a questão ambiental do PDM de Sines.

O Professor Manuel Costa Lobo (Coordenador da equipa externa do PDM de Sines teve a perspectiva que precisava de uma equipa de ambiente e esteve nesta base o convite para participarem em AAE).

(Entrevistados Prof. Amílcar Soares, Coordenador responsável pela equipa da AAE do CERENA e Eng.^a Ana Horta, Técnica do CERENA).

1. Como é que o CERENA começou a trabalhar em AAE?

O envolvimento da equipa nos Processos de AAE foi um “acaso”. Foram convidados para fazer a AAE da Revisão do PDM de Sines. Até então, não conheciam o Decreto-lei que lhe deu origem.

Consideram que a AAE a nível formal não difere do formalismo da AIA, só difere em termos da estratégia.

Esta equipa responde ao processo AAE quantificando e pensando como elaborar a estratégia, tendo como princípio perceber como será o impacte futuro.

2. Qual ou quais os desafios de trabalhar em AAE?

Há um desafio que é o de não cair nos extremos que as diferentes escalas de trabalho em AAE (PDM, PU, PP) geram.

A AAE não é AIA, mas também não se pode ser demasiado estratégico (...).

As dificuldades de implementação do Decreto derivam numa possibilidade enorme de interpretações do seu conteúdo. Existe ainda o problema dos dados, ou seja, muitas vezes as equipas não têm muita informação e dispõem de pouco tempo e orçamentos limitados, para dar resposta ao cliente.

3. Considera que a questão das escalas é importante para o processo?

A questão das escalas é importante de tal forma, que muitas vezes é impossível fazer AAE baseada nos guiões de apoio (Exemplo da transposição do Guião da Prof.^a Rosário Partidário à escala do QREN, para a sua aplicação ao nível de um PU).

4. Qual o ponto de situação do Processo de AAE e como se articulam as equipas técnicas?

O parecer da Proposta de Definição de Âmbito aguarda resposta da Câmara Municipal de Setúbal – CMS.

Ainda não se concluiu a caracterização ambiental e foi feita uma visita ao concelho. O Arqt.^o Jorge Silva e o Arqt.^o Nuno Raposo (Equipa externa do PDM de Setúbal) assumiram que as questões ambientais não estavam bem exploradas (esta equipa já tinha um esquiço e a nova abordagem do CERENA não tem nada a ver com essa primeira Proposta) e gostaram do tipo de abordagem que a equipa do CERENA fez às questões ambientais, as equipas trabalham muito bem.

A equipa AAE não se envolve nas questões de ordenamento, apenas alerta para os riscos ambientais que cada cenário acarreta.

No entanto, consideram que se as equipas não conseguem comunicar o Processo está comprometido.

Depois de elaborados os Estudos de Caracterização, estes serão cruzados com as Propostas de Ordenamento e com os Factores Críticos de Decisão. São elaborados cenários e verifica-se o que deve ser incorporado na AAE a nível de impactes.

A CMS encomendou um Estudo sobre as empresas sedeadas na Península da Mitrena, com o intuito de verificar os riscos, por exemplo, de explosão, derrame, planos de emergência a ser aplicados, etc. Esta temática não faz parte dos elementos tratados pela equipa, envolvendo responsabilidades de protecção civil (caracterização de riscos tecnológicos, entre outros) que deveria envolver a protecção civil. São riscos que uma equipa AAE não está em condições de realizar e responsabilizar-se. “Devo dizer que a posição da APA relativamente a esta questão foi muito complicada. A AAE é um exercício “perigoso”, tem que se saber até onde se pode ir, há determinadas responsabilidades que têm que ser assumidas em sede de outras entidades”. Esta questão da Zona Industrial da Mitrena

deveria ser tratada através da elaboração de um PU e perceber qual o impacte da Mitrena na qualidade de vida dos cidadãos.

Depois deste Processo elabora-se o Relatório Ambiental e o Resumo não Técnico (documento sucinto para que seja de entendimento de todos, a nível de linguagem e conteúdo).

5. Para a vossa equipa, qual é o alcance da Definição de Âmbito?

Para esta equipa a Definição de Âmbito “vai” até à elaboração dos FCD e parecer das entidades que se vão pronunciar.

6. Como são definidos os indicadores para a AAE da Revisão do PDM?

O PDM é um documento estratégico. A questão de quantificação do PDM, do ponto de vista ambiental, não faz sentido utilizar indicadores “fixos”, uma vez que se teria que analisar uma panóplia de cenários, de informação e isso tornava o processo impossível.

A quantificação em PDM, para as questões ambientais, pode ser por exemplo “zonamento espacial”, relativamente à poluição atmosférica seria fazer o exercício de localização da “pluma” e referir que “vai neste sentido e daqui a aqui não podem edificar”. Ou então as indústrias “emitem x, daqui a 10 anos vão emitir y, ou seja devem diminuir 10%”.

A quantificação tem a ver com a informação geográfica disponível e valores de referência.

7. Que tipo de metodologia de participação está a ser utilizada na AAE de Setúbal?

A CM realizou “Jornadas Estratégicas” (iniciativa interna apenas para técnicos e executivo) um dia de trabalho em que falaram de AAE.

8. Considera que o decisor sabe do trata o processo AAE?

Quando se mostra ao decisor áreas e impactes resultantes, ele compreende o que está em jogo. Penso que o problema reside no facto de lhe fazer chegar a informação em tempo útil.

Muito Obrigado pela colaboração

ENTREVISTA

Prof. Tomás Ramos – Professor da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Ambiente e especialista em questões ambientais estratégicas.

1. O que pensa da forma como foi transposta a Directiva AAE para a legislação Nacional?

O que é referido no DL nº 232/07 é que a Definição de Âmbito configura um Relatório.

Na transposição da Directiva para a legislação nacional DL nº 232/07 as autoridades ambientais demitiram-se das suas responsabilidades, do seu papel.

Na legislação espanhola e francesa, e a meu ver bem, as entidades promotoras não têm tanto poder, as autoridades estaduais e ambientais é que têm esse poder, a palavra “última” é deles.

2. Quais pensa que podem ser os principais constrangimentos e oportunidades na implementação do Processo, em Portugal?

A base de introdução do Processo de AAE, a legislação, permite leituras várias em torno do seu conteúdo.

Também não me parece correcto utilizar vocabulário que é exclusivo de alguns grupos restritos, por exemplo, nos Guias de Apoio (...).

A APA tem que avaliar, mas não tem técnicos qualificados para o fazerem. Vão contratualizar fora, mas esses, são os que estão no terreno a trabalhar... pode-se viciar o processo facilmente.

Constrangimentos:

A formação em AAE é fundamental e os técnicos (Câmaras, entidades públicas centrais, etc) estão ávidas por formação, que não têm...

Tem que se ter cuidado com o tipo de formação que está e vai estar no mercado.

Na AAE está-se a passar um pouco a ideia de que é tão difícil, que só alguns conseguem...

Há também a questão de equipas que passaram anos a fazer AIA e a AAE é outra coisa, estamos noutra patamar.

O Guia da DGOTDU, em termos de estrutura está bem, em termos de conteúdo, é difícil com aquele Guia conseguir pôr em prática uma AAE. O próprio objecto é difícil...

As definições de Âmbito são o suporte das AAE, é fundamental que estejam bem feitas para o Processo evoluir de forma equilibrada.

Resumindo os constrangimentos:

Formação dos técnicos é fundamental, mas tem que se ter em atenção o perfil dos formadores em causa;

Legislação (na “mão” dos promotores, sobretudo nos PMOT, prejudica os Instrumentos de Gestão Territorial);

O papel fundamental da Administração Pública como regulador, que é o garante da independência, encontra o seu papel institucional esvaziado, desde a APA até à CCDR.

Na AAE a DGOTDU devia ter um papel importante e de acompanhamento até ao fim do Processo relativo aos IGT.

A AAE está limitada na sua análise.

A participação pública devia ser obrigatória desde o início e não apenas no fim do processo.

“As pessoas não podem participar sobre o que não conhecem”.

Oportunidades:

Só o facto de existir é uma pequena revolução e é irreversível.

A monitorização ambiental estratégica que é obrigatória trará sinergias e obriga o Plano a fazer a integração das questões ambientais pertinentes.

Muito obrigado pela sua colaboração

ENTREVISTA

⁵Arquitecta Ana Roxo – Quadro da Atkins Portugal e especialista em avaliação estratégica de impactes

1. Quais considera serem os principais constrangimento e oportunidades do processo de AAE?

De um modo geral considero que a publicação do DL nº232/07 constitui uma oportunidade para que o processo de planeamento seja mais rico e que os planos passem a integrar aspectos que, na maioria dos casos ainda não estavam presentes. Contudo, tenho apreensão relativamente a aspectos genéricos:

- os processos ainda estão a ser conduzidos tecnicamente e analisados pela administração como processos de avaliação de impactes, o que desvirtua completamente a sua natureza, âmbito e objectivos;
- os temas/ factores mencionados na Directiva/Decreto devem ser vistos como meramente indicativos e adaptados a cada realidade, escala, âmbito específico;
- há um peso excessivo das dimensões estritamente ambientais, em detrimento de uma lógica de sustentabilidade;
- ainda está por esclarecer como e quando se deve proceder à articulação entre as equipas dos planos e das AAE quando são distintas (quem faz o quê? como e quando? como se processa a interacção entre os trabalhos?).

⁴ Contacto feito via e-mail